

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

CARPETA Nº 574 de 1986

DISTRIBUIDO Nº 297 de 1987

COMISION DE HACIENDA

SIN CORREGIR

Julio de 1987

ZONAS FRANCAS

Modificación de su régimen legal

Versión taquigráfica de la sesión vespertina de la Comisión del día 16 de julio de 1987

Preside : Señor Senador Manuel Flores Silva

Miembros : Señores Senadores Jorge Batlle, Guillermo García Costa, Luis Alberto Lacalle Herrera, Dardo Ortiz y Luis A. Senatore

Asisten : Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Juan Raúl Ferreira, Juan Martín Posadas y Alfredo Traversoni

Invitados Especiales: Representantes de la Asociación de Usuarios de Zonas Francas, Primer Vicepresidente Jorge Seré Ortiz; Secretario Héctor Montemuiño; contador Orlando G. Dovat y asesor Valentín Bautista; y los señores representantes de la Administración Nacional de Puertos, Presidente doctor Eugenio Baroffio; Vicepresidente don José Bello; Directores don Walter Hugo Palombo y don Guillermo Perdomo y Vocal don Juan Carlos Bugallo

Secretario: Señor Alfredo M. Alberti

25×

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 13 minutos)

Es un gusto contar con la presencia de la Asociación de Usuarios de Zonas Francas del Uruguay en esta Comisión, que tiene a estudio un proyecto de ley sobre el tema.

SEÑOR SERE.- Señor Presidente: en primer lugar deseamos agradecer a la Comisión por habernos recibido, a los efectos de hacer oír nuestra opinión sobre un proyecto que consideramos de gran importancia para nosotros.

Además, pedimos disculpas por la ausencia de nuestro Presidente y de nuestro asesor letrado que se encuentran fuera del país.

Esta norma legal, que ya fue aprobada por la Cámara de Representantes cuenta con nuestro total apoyo. Nuestra asociación tiene cuatro años de existencia y durante ese lapso siempre ha bregado por lograr la aprobación de una norma legal ampliatoria de la existente. Además, tratamos de que esta actividad se proyecte hacia el futuro.

Dentro de una economía abierta creemos que las zonas francas representan un polo de desarrollo, representando la atracción de capitales extranjeros que se instalarían en el Uruguay, tal como ha sucedido con la instalación de zonas francas en otros países. De esta manera, un país pequeño como el nuestro, puede ser atractivo para inversores extranjeros.

En líneas generales, estamos a disposición de los señores Senadores para detallar a fondo algunos puntos que sean de interés de la Comisión. Debemos destacar, que apoyamos totalmente la redacción de este proyecto de ley, porque creemos que esta norma legal reúne condiciones muy favorables.

SEÑOR BAUTISTA.- La Asociación de Usuarios de Zonas Francas del Uruguay es una agremiación que posee un sentido de responsabilidad ante la gran expectativa que se ha creado en la opinión pública con el proyecto de ley de zonas francas. La misma está integrada por empresarios que tienen actividades en la parte comercial, y que hicieron un esfuerzo sostenido durante varios años en lo que se refiere a la promoción

25 x

y difusión de instrumentos de zonas francas, a nivel nacional e internacional. En virtud de todo esto poseen un conocimiento cabal de las evoluciones que han sufrido las distintas legislaciones sobre el tema.

La experiencia acumulada nos permite asesorar a la Comisión de Hacienda del Senado, a los efectos de que se puedan obtener las conclusiones más favorables.

Desde el inicio de las zonas francas en el año 1547, han ido evolucionando y acompañando los distintos cambios dinámicos del comercio internacional hasta transformarse, con la aparición de las zonas francas industriales, en verdaderos polos de desarrollo.

Los objetivos que normalmente buscan las zonas francas son el abatimiento del desempleo, la incentivación de la inversión, por la vía indirecta de la exoneración fiscal y tributaria, la descentralización de actividades, el acceso a mayores tecnologías y el interés de difundir el sector externo de las economías.

Existen infinidad de ejemplos en todo el mundo sobre cada uno de estos objetivos. Por ejemplo, en Inglaterra, en el año 1981 la British Steel cierra sus fábricas, creando un índice de desempleo del 35%. Ante una sugerencia al gobierno británico sobre la instalación de una zona franca para paliar esta situación, se radican en dicho lugar una enorme cantidad de industrias. A raíz de esto, en el plazo de un año y medio baja el coeficiente de desempleo al 18%.

Otro ejemplo es lo sucedido en Irlanda; en el año 1958 que con la aparición de los jets terminó su rol de escala obligatoria de los vuelos transatlánticos, comenzando a vivir situaciones de angustia. Más tarde se crea una zona franca, que termina por crear más de 20.000 empleos.

Lo más resaltable de la aplicación del instrumento de las zonas francas en el mundo es que tanto en los países de economía de mercado como en los de economía planificada se ha utilizado este instrumento con gran éxito.

SEÑOR ORTIZ.- El señor Bautista nos informa del éxito de las zonas francas en diversas partes del mundo. Entiendo que dicho éxito depende del estatuto que las rija. Es de señalar que en nuestro país existen zonas francas desde hace

60 años y no creo que hayan provocado el resurgimiento en el aumento de las exportaciones a que se hace referencia.

Creo que a los efectos informativos no alcanza con el hecho de saber que existe determinada cantidad de zonas francas sino, conocer, además, por ejemplo, si tienen un estatuto diferente al nuestro.

Repito que el solo hecho de la existencia de zonas francas no asegura ningún resultado promisorio, ya que en nuestro país no ha ocurrido así.

SEÑOR BAUTISTA.- No quiero extenderme más sobre la utilización de la zonas francas en distintas partes del mundo, pero lo que señala el señor Senador Ortiz, es muy cierto. Las zonas francas fueron creadas en nuestro país en el año 1923 y en estos 64 años realmente no han colmado las expectativas.

Entendemos que el proyecto de ley a estudio de esta Comisión es muy ambicioso porque reúne todos los elementos jurídicos y técnicos que permitirían que todos los objetivos que persiguen en forma unitaria algunas leyes de zonas francas en el mundo puedan ser alcanzados. Por eso consideramos que, si es aprobada, esta ley va a ser muy eficaz para la economía del país.

SEÑOR ORTIZ.- De lo dicho, puedo deducir que, al aprobarse esta ley, nuestros visitantes de hoy se instalarán en la zona franca.

Las zonas francas existen desde hace más de 60 años, y, al menos que yo sepa, la Asociación de Usuarios de Zonas Francas nunca ha realizado una gestión para dotarlas de un estatuto legal apropiado. Han convivido durante 60 años en una zona franca cuyas disposiciones legales eran totalmente insuficientes. Sin embargo, ello no ha suscitado inquietudes. Por lo tanto, como ahora se nos manifiesta que este proyecto colmaría las inquietudes, pienso que nuestros visitantes se instalarán en la zona franca de inmediato.

SEÑOR BAUTISTA.- Nosotros ya estamos instalados en la zona franca y hemos desarrollado actividades comerciales, ya que el marco normativo y la instrumentación burocrática de esa zona no permitía la instalación de industrias.

En nuestros viajes al exterior hemos podido analizar

la evolución de las leyes de zonas francas en otras partes del mundo, y hemos visto resultados positivos. Puedo decir que hemos llegado a la conclusión de que este marco normativo que se proyecta permite colmar las aspiraciones de los inversores, porque habrá una mayor agilidad burocrática y un marco de continuidad en los esfuerzos de inversión. Por lo tanto, vamos a intensificar al máximo nuestros esfuerzos para tratar de atraer estas inversiones tan buscadas.

SEÑOR ORTIZ.- Quisiera saber cuántas firmas están utilizando actualmente la zona franca.

SEÑOR MONTEMUIÑO.- En la actualidad existen aproximadamente 25 usuarios. Las normas existentes desde el año 1923 a la fecha no permiten un desarrollo industrial a nivel internacional. Sin embargo, este proyecto colma expectativas internacionales de firmas que esperan su aprobación para venir a instalarse en la zona franca.

SEÑOR DOVAT.- Muchos de nosotros somos usuarios recientes de la zona franca. En mi caso particular me he apasionado por este tema.

Quiero destacar que permanentemente recibimos consultas de personas del exterior, que, sabiendo que somos usuarios de zonas francas, nos preguntan acerca de las posibilidades de instalarse allí.

Pienso que el fracaso de la zona franca se puede atribuir a varios factores que, en principio, estarían salvados por este proyecto. En primer lugar, el factor seguridad. En tal sentido, y analizando el tema a la luz de la ley de zonas francas actualmente vigente, un inversor que quiera instalar una industria y traer un capital de U$S 5:000.000, por ejemplo, ¿qué seguridad tiene? Los contratos son a corto plazo, la tierra no le pertenece, la propiedad puede ser confiscada por el Estado a voluntad en cualquier momento. Desde el punto de vista legal, no existen seguridades; esto ha sido analizado por las empresas multinacionales que han estado estudiando nuestro Estatuto. Inmediatamente pierden todo interés en las zonas francas. Por el contrario, quien se instala en zona no franca tiene otro tipo de seguridades. Por ejemplo, puede comprar su tierra e instalarse y, cuando quiera irse del país, puede venderla. Entonces, en principio, la zona no franca ofrece ventajas con respecto a la zona franca,

aunque a esta última se le ha agregado la exención impositiva que, por lo visto, no ha sido suficiente sobre todo por el problema de la infraestructura física.

Cualquier inversor que venga a visitar nuestra zona franca se va a ver muy decepcionado porque no hay luz, agua, saneamiento ni una serie de elementos de primera necesidad. Entiendo que este aspecto también se salva por medio de este proyecto porque va a haber aportes privados no sólo en la explotación sino en los servicios.

Creo que esta ley ofrece un atractivo muy especial al inversor. Por otra parte, también intenta resolver el tema del certificado de origen sin perjudicar a los industriales instalados en el país a través de productos que no son fabricados en el Uruguay. Hasta el momento la Cámara de Industrias no expedía el certificado de origen para las industrias instaladas en zona franca, a pesar de que cumplían estrictamente con todo el valor agregado exigido por las disposiciones, o de que estaban destinadas a la exportación sin hacer uso de los convenios del PEC o de CAUCE.

Entendemos que estas críticas son levantadas por medio de este proyecto de ley.

SEÑOR SENATORE.- Como señalaban nuestros visitantes, en la zona franca no hay industrias instaladas aunque hubo sí intentos que finalmente se transformaron en simples depósitos de mercaderías, situados a pocas horas de Montevideo. Como los productos estaban en tránsito hacia la zona franca no tenían que abonar nada hasta el momento de su ingreso a Montevideo.

SEÑOR DOVAT.- Estoy absolutamente convencido de eso porque el inversor serio, que va a traer capital para realizar una inversión a mediano o largo plazo, va a construir un edificio para instalarse, y va a requerir servicios tales como electricidad, etcétera.

En nuestras zonas francas se agregan una serie de servicios que crean un marco que da seguridad al inversor. Sin embargo, actualmente, eso está siendo utilizado solamente por el especulador, que, por ejemplo, trae un tractor, lo desarma, y lo vuelve a armar, cambiándole el origen. Los usuarios de zonas francas no queremos ese tipo de cosas por-

25 x

que pensamos no ofrecen beneficios para el país; lo necesario es la inversión real, que se realizará en la medida en que la zona franca ofrezca seguridades.

SEÑOR SENATORE.- En otros países, como en Estados Unidos, hay zonas francas, de otras características, que vuelcan su producción al comercio interno y no a la exportación. Por ejemplo, en ese país el ingreso de algodón se encuentra cuotificado mientras que en la zona franca puede entrar libremente y se transforma en asiento de automóviles o en prendas de vestir. A su vez, esos productos que no tienen trabas para ingresar en el mercado interno, gozan de mayores beneficios y emplean mano de obra de personas.

Quiero señalar que todos estamos preocupados por el tema de las zonas francas, algunos entienden que va a beneficiar al país y otros que va a brindar la seguridad que hasta ahora no se ha dado.

Reitero lo expresé hoy de mañana acerca de un informe de la UNCTAD relativo a las zonas francas en los países en desarrollo.

Allí se dice que las zonas francas no han logrado los objetivos establecidos porque resultarían demasiado ambiciosos. Por ejemplo, no se ha obtenido un aporte de tecnología porque los centros de tecnología avanzada permanecen en los países de origen mientras que en la zona franca se realizan los trabajos menores, empleando alguna mano de obra.

SEÑOR MONTEMUIÑO.- Para tranquilidad del señor Senador, debo decir que nuestro país ofrece lineamientos de operación. No puede ir a buscar al industrial y "traerlo de las orejas".

Hay que establecer las reglas del juego necesarias para que se instalen y ponga en marcha un proceso industrial útil para el país. Este proyecto de ley da las armas necesarias para eso. Tengo entendido que ya se han hecho contactos pero todavía no hay nada concreto.

Hay diferentes clases de zonas francas. Por ejemplo, Iquique, y Manaos, que fueron creadas para desarrollar determinadas zonas desérticas o selváticas en un determinado país. La intención de la uruguaya es tecnificar y producir hacia afuera. Por lo tanto el comentario de UNCTAD puede tener

cabida para cierto tipo de zonas, pero no para la mayoría.

En la Cámara de Representantes se habló de Taiwanización, cosa que no se aplica en el caso de este proyecto.

Pero en realidad es que Taiwan es un país muy fuerte en exportación gracias a la zona franca. La propia China Popular, aparte de contar con dos satélites como Makao y Hong-Kong, que trabajan hacia China, tiene cinco zonas francas. Inclusive operan compañías de nivel internacional tales como Coca-Cola, Kodak, etcétera.

En realidad todas las zonas francas significan polos de desarrollo. Lo que está a cargo del legislador y, en su momento, de quien dirija las operaciones, es controlar y encauzar los trabajos en una forma tal que sea beneficiosa para el país.

SEÑOR LACALLE.- Lamentablemente no he podido hojear ese catálogo o guía de las zonas francas del mundo pero quisiera saber: ¿a cuál zona franca se parecería la nuestra, si se aprobara este proyecto de ley?

SEÑOR DOVAT.- Hay unas 445 zonas pero a ninguna se parece.

SEÑOR LACALLE.- ¿Por qué? ¿Es omnicomprensiva? ¿Cuál es la que más se aproxima?

SEÑOR BAUTISTA.- Una de las virtudes de este proyecto de ley es que hace una compilación de los instrumentos que permiten alcanzar mayores objetivos: abatimiento del desempleo, inversión, dinamización de zonas deprimidas económicamente y descentralización de actividades. En lo que tiene que ver con la exención tributaria se asemeja a la ley belga. Allí está la experiencia recogida por un jurista belga que basó su teoría de la zona franca demostrando la futilidad de las presiones fiscales sobre los impuestos a las sociedades, creando una gran conmoción dentro de las naciones de la Comunidad Europea, dado que la mayoría tiene ese tipo de impuestos, creando un muy saludable ámbito de discusión. O sea que el aspecto tributario y fiscal que constituye uno de los atractivos básicos que este proyecto propone para el inversor extranjero, se inspira en la ley belga.

SEÑOR LACALLE.- Quiere decir que la nuestra sería la más

abierta y completa.

SEÑOR DOVAT.- Es difícil encontrar una zona franca perfecta; pero la virtud de este proyecto de ley es que en él se ha tratado de evitar aquellos elementos que han alejado al inversor de este tipo de zona. En realidad, es una zona franca hecha para el Uruguay y no para otro país.

No debe perderse de vista que el Uruguay está entre dos grandes países. En este momento al exportador o inversor argentino no le interesa colocar un peso en su país y este estatuto le permitiría hacerlo aquí.

SEÑOR LACALLE.- Se imaginará que no hago la pregunta con un propósito deportivo sino para saber si la experiencia sería inédita o no. ¿Debo entender que se da en este proyecto una conjunción de facilidades inexistentes en otras partes del mundo?

SEÑOR SERE.- No conozco exactamente cuál es la legislación; pero pienso que la zona de Colón, en Panamá puede ser bastante parecida a ésta. Nadie sabía qué era Panamá hasta que surgió la zona franca de Colón.

SEÑOR DOVAT.- Por ejemplo, con respecto al usuario ocasional, se tomó en cuenta lo que funciona en Panamá. Asimismo se tomaron ejemplos de la ley norteamericana en lo que hace a lo privado. O sea que hemos ido hurgando y seleccionando cosas que podrían ser interesantes incluir en el proyecto de ley.

Nuestro proyecto de zona franca no es tan liberal como se dice porque el propio proyecto de ley establece que no se puede competir con industriales que gozan de cuotas y concesiones a través de convenios. Por lo tanto, existen límites para la actividad de los industriales de la zona franca. Lo que se está buscando es la internacionalización de la industria o sea, su incorporación al mercado internacional más que al regional. También es un estatuto que permite la integración económica de la región, con partes que pueden venir de distintos países de la ALADI.

SEÑOR LACALLE.- Con respecto a mi primera pregunta me siento ubicado por lo dicho por los señores Seré, Bautista y Dovat.

Mi segunda pregunta es si el texto no ofrece ningún reparo.

rp.8.
D/297

25

SEÑOR SERE.- Todo es perfectible.

(Dialogados)

SEÑOR FERREIRA.- Sin perjuicio de que no soy un experto en el tema, no comparto el punto de vista de que este proyecto de ley sea el más liberal. Por problemas de fuerza mayor no pude estar esta mañana; pero al ingresar a Sala en la tarde de hoy, escuché decir que esta ley era muy generosa para el inversor extranjero, comparativamente hablando.

Comparto, señor Presidente, lo que manifestaba el señor Bautista en el sentido de que este proyecto aborda una amplitud de propósitos y de objetivos, mientras que los mercados normativos de otros paíeses, y su aplicación, tienen otros. Hay países en los que este tipo de mecanismo ha sido utilizado para crear fuentes de trabajo, otros en los que ha sido utilizado para generar indirectamente divisas y parecería que el proyecto que nos ocupa engloba un mayor número de propósitos y objetivos, lo que no quiere decir que sea más liberal o generoso con el capital extranjero.

Además, en muchas de las legislaciones que se aplican en los países socialistas como es el caso de Bulgaria, se es mucho más liberal y generoso con el inversor extranjero que en la que se piensa aprobar. Cuando esto se debata en el Senado, tengo intención de extenderme un poco más.

SEÑOR ORTIZ.- Me pareció entender cuando se hacía la referencia a que esta ley ofrecía más garantías, que en ella se incluía algo relativo a la propiedad en la zona.

SEÑOR DOVAT.- Lo que se establece no es una propiedad de la tierra, porque se hace una separación entre dos tipos de personas jurídicas.

Una es el explotador, en el caso estatal puede ser la Dirección de Zona Franca o el propio Ministerio de Economía y Finanzas, o sea, el administrador de un área, y otra, los usuarios a los que se les conceden tierras a los efectos de hacer sus inversiones.

rp.9
D/297

Puede darse el caso de que alguien quiera ser explotador privado de una zona franca y entonces puede presentarse y decir que va a realizar todas las inversiones necesarias para ello; por ejémplo, caminería, electricidad, comunicaciones, etcétera.

O sea cosas que el país de pronto no está en condiciones de hacer.

Además, es prerrogativa del país concederla o no.

Pero se posibilita eso que ya existe en muchas partes del mundo, por ejemplo el caso americano a que se refirió el señor Senador Senatore, es decir, que es el inversor el que corre el riesgo.

Inclusive hay casos en que se otorga la zona por un plazo determinado, cuarenta años, cumplidos los cuales se vuelve a la situación normal.

Yo me refería al hecho de que hoy en día es posible, privadamente, explotar una zona franca, cualquiera sea ella, la propia de Colonia, la de Nueva Palmira u otra cualquiera, a través de convenios.

Un grupo de inversores privados puede comprar una tierra y pedir al Poder Ejecutivo que la declare zona franca mediante un proyecto de ley que tendrá que ser estudiado y reglamentado y establecer los beneficios correspondientes para el país.

SEÑOR ORTIZ.- Eso no afecta el régimen de propiedad de la tierra así como el derecho del Estado a expropiar llegado el caso.

SEÑOR DOVAT.- El inversor se sentirá seguro porque ahora habrá contratos en donde se establecerán claramente los plazos, los precios y las formas de reajuste en el momento en que se realice el convenio.

En otras palabras: el inversor se va a presentar ante la Dirección de Zona Franca o ante su explotador para negociar y llegar a un acuerdo. Firmará un contrato que le dará la seguridad de que el régimen se va a mantener aunque la ley se derogue, con ese usuario particular. Este tipo de seguridades antes no se tenían.

SEÑOR ORTIZ.- ¿Considera que ninguna de las disposiciones de esta ley puede perjudicar a las industrias instaladas en el país?

SEÑOR BAUTISTA.- Nosotros hemos discutido mucho el tema, pero entendemos que todo va a ocurrir al revés, que va a haber un efecto positivo en las actividades de las zonas francas. Las industrias que se instalen en los primeros años, requerirán servicios para sus suministros. De modo que es el país el que se beneficiará con todo esto. Además, la luz y los teléfonos serán suministrados por ANTEL o UTE. Todo otro tipo de suministro, como los combustibles, no se va a poder negociar en forma directa con IPF, y al final terminarán comprándoselos a ANCAP.

Por otra parte, todo lo que tenga que ver con el abastecimiento para el funcionamiento de una fábrica en las zonas francas, va a estar permanentemente vinculado con las zonas no francas. De modo que habrá de establecerse en la reglamentación algún tipo de mecanismo flexible para la adquisición de todos los elementos y que no sea por importaciones. Si cada industrial va a tener que hacer una importación del Uruguay a las zonas francas, sólo complicaremos más.

SEÑOR ORTIZ.- De manera que esto, no sólo no perjudica a las industrias instaladas actualmente en el Uruguay, sino que las beneficia por los efectos que se señalan. Parecería, entonces, que la oposición de parte de muchos industriales sería un poco caprichosa y sin fundamentos.

SEÑOR BAUTISTA.- Nosotros respetamos mucho la posición de la Cámara de Industrias, pero pensamos que el marco normativo en el que se vaya a aprobar este proyecto y el llevarlo a la práctica corresponderá al sector privado. Los industriales y comerciantes serán los encargados de los resultados concretos. En consecuencia, estamos convencidos de que los más beneficiados serán los industriales. No hay nada en la ley que diga que esto es una prebenda sólo para inversores extranjeros. Creo que los primeros interesados en interiorizarse con

el tema deberían ser los industriales a nivel nacional. Pensamos que el esfuerzo mancomunado de los sectores privados harán que esta iniciativa tenga éxito. Además, consideramos que ofrece una magnífica oportunidad de colaboración entre el sector público y el privado, que no siempre han llegado a un entendimiento. La zona franca está administrada por un organismo del Estado y los usufructuarios de sus beneficios son las empresas privadas.

SEÑOR ORTIZ.- Según sus palabras, los industriales uruguayos serían los más interesados en instalarse en las zonas francas. Para ello tendrían que trasladar sus fábricas con sus maquinarias allí. Según el artículo 14, las empresas instaladas en las zonas francas no pueden desarrollar actividades en las zonas no francas. Entonces, para que una empresa se instale en la zona franca debe abandonar la sede de su fábrica, etcétera, para trasladarse allá. Pienso que ustedes entienden que sería beneficioso para las industrias instalarse allí, que estarían tentadas de hacerlo.

SEÑOR FERREIRA.- Salvo que haya interpretado mal el alcance de la ley, no puede ser entendido como lo indica el señor Senador Ortiz. Lo que impide la ley es que simultáneamente una industria opere en territorio franco y no franco. Pero como la ley crea los mecanismos para establecer nuevas zonas francas, no hay impedimento legal para que una infraestructura industrial instalada en zona no franca pase a funcionar en zona franca. Lo que no podría es hacerlo simultáneamente, como proveedor de insumos y como productor, ambos en la zona franca. No hay ningún impedimento en el texto que tenemos a consideración, para que una industria ya instalada pase a funcionar dentro del régimen de zonas francas.

SEÑOR ORTIZ.- El señor Senador Ferreira en la mañana de hoy no pudo concurrir, razón por la cual es ajeno al tratamiento de este punto concreto que ya se discutió. Ahí señalamos, con aceptación, que quien no puede hacerlo es la misma empresa; pero si una empresa constituye una sociedad anónima, y es una persona jurídica distinta, aunque los fundadores y el capital sean los mismos, puede hacerlo. En consecuencia, cumple con la ley porque no es la misma empresa.

SEÑOR BAUTISTA.- Entendemos que es un incentivo para ese sector de la industria, desde el momento que las zonas francas abren nuevas perspectivas. Sabemos que el país está pasando por una situación crítica en la que todos los industriales

y comerciantes buscan canalizar y estructurar minuciosamente sus inversiones. Esto abre una nueva posibilidad para que las inversiones se hagan a través de una nueva persona jurídica; todo esto con el fin de ir probando las bondades que ofrecen las zonas francas.

Hay una segunda alternativa que es la de buscar vender la idea a industriales de otros lugares, a quienes pueda resultar interesante esta actividad, para que, bajo regímenes especiales, puedan reducir sus riesgos de inversión.

SEÑOR SERE.- A nivel de la Asociación de Usuarios, entendemos que este es un proyecto de ley que llena bastante nuestras aspiraciones.

Pero desde el punto de vista personal, viendo los argumentos expuestos, quiero decir que tengo una muy buena opinión de los políticos de mi país. No puedo creer que haya ningún político, de ningún sector, que quiera sacar una ley que perjudique a la industria nacional. Pensamos que lo que se busca es crear un nuevo polo de desarrollo para que el país pueda abrirse a una economía moderna, y darle a esto una agilidad que realmente no sabemos si va a resultar positiva. Puede acicatearse a la industria a los efectos de que se modernice, en función de lo que dicen esta ley y el mundo.

Aquí no se trata de innovar nada. Se intenta que esto funcione y resulte algo positivo para el país. De no ser así, en la misma forma en que se implantaron estos mecanismos, ellos se sacarán, pero sería el único caso en el mundo.

SEÑOR ORTIZ.- No pongo en duda la intención de los políticos que patrocinan esta ley. Pero parece que, según ustedes, los industriales que se oponen a esta ley están profundamente equivocados.

SEÑOR SERE.- Sí, señor Senador.

SEÑOR ORTIZ.- En cuanto a las zonas francas del resto del mundo, creo que se mencionó a Rotterdam. En esa ciudad, que yo sepa, no hay ninguna industria, sino simples depósitos.

SEÑOR BATLLE.- Rotterdam es no solamente el puerto más grande de Europa, sino que en el sector petroquímico es el centro industrial más importante del norte de Europa, además de otro conjunto de actividades industriales muy significativas.

jac.3

25×

Si nosotros pudiéramos aspirar a parecernos a Rotterdam, algún día seríamos la Suiza de América, como se nos denomina, aunque en realidad debería decírsenos que somos la Holanda de América. Rotterdam no sólo es un centro de internación y exportación de productos de toda la comunidad, sino también de manufacturas y de transformación de materias primas.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Quisiera saber si en la Argentina hay zonas francas.

SEÑOR BAUTISTA.- En la Argentina, hay una zona franca en Tierra del Fuego, que tiene una finalidad diferente a aquella a la que apunta esta legislación. Es el mismo caso de Brasil en Manaos. Son países con mercados internos muy importantes que buscan facilitar el movimiento del mercado interno. De modo que la diferencia básica que habría con la zona franca uruguaya, es que la nuestra trata de promover una dinamización del sector externo de la economía. La zona franca es uno de los instrumentos más adecuados para hacerlo.

SEÑOR DOVAT.- Tendríamos que analizar lo que tiene que ver con los perjuicios o beneficios que tiene el industrial de la zona no franca, que es lo que le interesa al señor Senador Ortiz.

El artículo 2º establece que el Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias a los efectos de que estas actividades no perjudiquen las exportaciones de las industrias instaladas de las zonas francas.

El artículo 41 establece que los tratamientos preferenciales concedidos a las exportaciones uruguayas por otros países con relación a determinados productos y en volúmenes o valores limitados serán aprovechados con preferencia por las industrias exportadoras de dichos productos, ya instaladas en las zonas no francas.

El Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias a tal propósito.

Por otra parte, los inversores que se radiquen en la zona franca no tendrán intenciones de entrar en el mercado interno. Este es muy pequeño y las industrias de las zonas francas accidentalmente podrán exportar, para lo cual existe un régimen arancelario en el país, como protecciones y precios de referencia que hacen manejable toda mercadería que ingrese desde zonas francas.

Al contrario, el industrial que se instale en dichas zonas francas y desee competir con industrias de zonas no francas, está en total desventaja con respecto a un exportador argentino o brasileño. Esto es así debido a que no existe un convenio como el CAUCE o el PEC, entre el Uruguay zona no franca y Uruguay zona franca. Por ejemplo si se fabrican vasos en zona franca, éstos serán más caros que los importados desde Argentina.

De ninguna forma podemos pensar que el industrial uruguayo se va a ver perjudicado con relación al mercado interno.

Con respecto al mercado externo existen los dos artículos de protección a que hacía referencia.

SEÑOR ORTIZ.- Quisiera saber si el alcance de los artículos 2º y 41, es suficiente, porque de lo contrario haría falta que se dictara una ley que consagrara esas medidas.

SEÑOR DOVAT.- Con respecto a la clasificación de mercados interno y externo y dentro de este último la parte de convenio y no convenio o sea, mercado internacional abierto, debemos decir que si el mercado interno está protegido para el industrial, al igual que el mercado externo de convenio también lo está el industrial uruguayo que va a poder mantener sus cuotas de entrada a Argentina o Brasil, o cualquier otro país, como es el caso de México...

SEÑOR ORTIZ.- Si se instala una industria textil en una zona no franca, adquiere su materia prima, que es la lana, en el Uruguay. Este producto entra a la zona franca sin pagar derechos.

En consecuencia el producto que elabore esa industria va a ser más barato...

SEÑOR DOVAT.- Si es lana uruguaya va a tener valor agregado uruguayo, como también certificado de origen uruguayo.

SEÑOR ORTIZ.- Entonces entrará en el CAUCE.

SEÑOR DOVAT.- Se supone que la industria exportadora, que ha usufructuado ventajas hasta ahora, no va a ceder ante esa otra industria.

SEÑOR ORTIZ.- El importador argentino espera y en lugar de

pagar más el producto de la industria nacional, realiza sus compras en el momento en que se agote el plazo del cupo y lo adquiere más barato en las zonas francas.

SEÑOR DOVAT.- No sé hasta qué punto se puede realizar una inversión elevada en una industria textil de la zona franca con un sentido tan especulativo, teniendo en cuenta, además, las diferentes reglamentaciones que se dan en estos países.

Esa inversión es de varios millones de dólares como para que el importador argentino espere determinados plazos con el fin de cancelar la posibilidad de seguir manejando el cupo. También debemos tener en cuenta el hecho de si se le da preferencia a otro industrial uruguayo instalado en zonas no francas, como para tener privilegios sobre aquél.

Si se observa este asunto desde un punto de vista práctico, creo que no sería conveniente invertir una cantidad equis de millones de dólares en una zona franca.

Para terminar mi idea sobre los mercados interno y externo de convenio y mercado internacional debo mencionar respecto a este último, al que van a tener acceso las compañías instaladas en zonas francas, que si Uruguay no le da la posibilidad de instalarse en su territorio, lo van a hacer en cualquier otra de las 445 zonas francas que existen en el mundo, con lo cual, también perjudicarán al industrial uruguayo.

Nuestro industrial compite a nivel internacional con las distintas industrias del mundo. Si nosotros pensamos, por ejemplo, que tenemos una compañía muy eficiente en una zona no franca, por lo cual no permitimos que una industria se instale en zona no franca, creo que nos equivocamos porque igualmente se instalará en Panamá, Manaos o cualquier lugar que le convenga. Creo que este es un argumento que los industriales uruguayos no pueden esgrimir.

SEÑOR BATLLE.- Volviendo sobre el tema de los convenios, creo que se pueden dar una cantidad de ejemplos, acerca de si alguien se anima a correr con la posibilidad de perder la oportunidad de llevar adelante un negocio establecido.

En mi concepto, nos estamos alejando de la realidad relativa a los convenios existentes como también del funcionamiento de los mismos, y los montos de importaciones y exportaciones que habitualmente se mueven dentro de ellos.

Además debemos tener en cuenta el porcentual de los convenios existentes que se aprovechan y ocupan dentro de las líneas negociadas y entre aquellas que habiendo sido negociadas son, en cierta medida, motivo de transacciones comerciales internacionales.

Si atendiéramos a los temores que se han manifestado, crearíamos un mecanismo a través del cuál se desplomará todo un sistema comercial importante. Si nos referimos a los números reales vemos que eso no es así. Tuvimos conocimiento de cuál es el número de ítems negociados en el convenio del CAUCE, la cantidad de ellos que se utilizaron, cuál es el porcentaje de aquellos que se utilizan en un 100% y cómo en su inmensa mayoría se utilizan por debajo del 50%.

Salvo casos excepcionales --no creo que pasen de cinco o seis proveedores-- ese 100% porcentual de rubros que se ocupan, está utilizado por diversos proveedores.

Por lo tanto si fuéramos a realizar un detalle cuantitativo nos encontraríamos que lo que está en juego es una exportación que no pasa --aun siendo muy importante-- de uno o dos millones de dólares. No me estoy refiriendo a materias primas.

Se hace evidente y lógico que alguien pueda tener ese temor, pero el mismo no se compadece con los débiles esfuerzos realizados para ocupar todas las brechas abiertas dentro del sistema del CAUCE, que en su inmensa mayoría no se utiliza. Tampoco sucede así con la realidad de las situaciones comerciales de carácter general, cuando se den excepciones en donde una determinada industria puede ser afectada por una maniobra artera, con el fin de venir desde miles de kilómetros para perjudicar a la industria A, dentro del CAUCE. Por regla general la industria que está dentro del CAUCE no se puede caracterizar por su gran desarrollo tecnológico sino que, por el contrario, puede exportar dentro de ese sistema porque tiene la mayor parte de su producción colocada en el mercado interno, dentro de un ámbito de protección muy grande.

Es lógico pensar, ante una disposición legal de esta naturaleza, que si esta zona dentro de los textos legales y marcos en los cuales está redactada, puede ser lo suficientemente atractiva como para que un inversor de capitales situados en Estados Unidos, Canadá o Europa crea que desde aquí puede penetrar con sus productos en el comercio internacional.

Nadie va a venir al Uruguay con el propósito de mortificar a FUNSA y sobre esa situación armar un negocio con el fin de colocar sus cables o sus gomas en Buenos Aires o Brasil. Una inversión de esa naturaleza supone, necesariamente, una visión sobre otros mercados, porque de lo contrario las zonas francas para el Uruguay no tendrían sentido. Si las zonas francas fueran un mecanismo para desplazar a determinadas empresas de convenios ya existentes y de otros que no se aprovechan, se trataría de un esfuerzo sin fundamento, que realizaría el Legislador.

Aquellos que han propiciado esta ley deben ver que sus normas son suficientemente atractivas como para despertar el interés en este remoto lugar del orbe alejados de la zona de alta capacidad de consumo, para aquellas industrias que pueden presentarse en el mercado internacional.

En cierta medida, ha sido muy importante para mí, el hecho de que se nos haya informado que esta ley ha tratado de incorporar los elementos más destacados de otras normas existentes.

Solamente así podremos atraer al Uruguay a personas que tengan conocimiento de cómo se manejan las zonas francas. Seguramente ellos estarán instalados en otras zonas francas, pero quieren las ventajas de ésta. De lo contrario, pienso que nadie se va a venir a instalar en el Uruguay, para ingresar con una exportación de U$S 1:500.000 en el CAUCE. Para ello directamente se instalan dentro de la zona no franca e importan maquinaria de último modelo, con lo que tendrán desde el inicio una tremenda ventaja sobre la industria instalada desde hace mucho tiempo que no ha podido renovar sus máquinas. Además, obtienen los mismos beneficios fiscales y de devolución de impuestos indirectos para la exportación así como los del CAUCE. Entonces, de todas maneras, pueden quedarse con ese mercado.

Reitero que no creo que esto conduzca a que haya un movimiento en el mundo financiero e industrial que nos permita decir que ahora sí estamos en condiciones de desplazar a los grandes industriales uruguayos de la importantísima porción de mercado que han conseguido de ese país tan próspero y adelantado como es Argentina.

SEÑOR BAUTISTA.- En primer lugar, entiendo que este proyecto que está a estudio de la comisión contiene mecanismos que salvaguardan las preocupaciones de la industria instalada en zona no franca. Es decir, los proyectos industriales de radicación en la zona franca deberán ser presentados ante la Dirección de zonas francas, la que hará un estudio de la

viabilidad y de las ventajas que eso puede traer para el país desde el punto de vista económico. Por otra parte, se crea una Comisión Asesora para los mismos efectos, que estará integrada por cinco miembros y cuyo cometido será el estudio técnico de viabilidad de esos proyectos. Además, hay una tercera instancia que es la Asamblea General.

Quiere decir que estos mecanismos ya impedirían de por sí cualquier proyecto que pudiera atentar contra alguna industria sensible o importante que utilizara los acuerdos preferenciales del Uruguay con Argentina, México y Brasil.

Con relación al artículo 41 quiero destacar que no sabemos cuál es la razón por la que si los cupos no se cumplen en su totalidad --por una falta de capacidad de producción que obedece a una falta de capacidad de inversión--, se debe negar una participación o posibilidad de instalación en la zona franca a aquel inversor que demuestre interés en realizar una inversión importante para abastecer ese cupo. Algunos industriales han manifestado que se plantea un problema de estricta índole empresarial: como ese inversor, por su mayor capacidad de inversión, va a traer una tecnología superior, y va a abaratar sus costos de producción por medio de los beneficios de este proyecto, el industrial instalado en zona no franca va a perder la parte del cupo que cubre. Se trata de una cuestión de competencia.

Entendemos que ese es un problema estrictamente empresarial; la ley o el Estado no pueden responder. De lo contrario, caeríamos en un proteccionismo total. Considero que la solución es que el industrial uruguayo que prevea una instancia de esa naturaleza, debe tener la suficiente visión como para poder aprovechar el cupo que no está usufructuando por medio de una asociación --bajo el régimen de "Joint Ventures"-- con quien esté interesado en hacerlo.

En lo que se refiere a inversiones que vengan de fuera de zona, entiendo que por una cuestión de sensatez, ningún inversor alemán, francés o canadiense va a venir al Uruguay a realizar una importante inversión en el régimen de zona franca. Si lo hace, va a ser porque existe un marco normativo adecuado y va a canalizar esos esfuerzos, por lo menos en lo relativo al asesoramiento, con empresarios que ya están instalados en el país. Eso es lo que indica la lógica y las estadísticas de casos similares.

SEÑOR PRESIDENTE.- Informo a nuestros visitantes que se encuentra en Antesala el Directorio de la Administración Nacional de Puertos, esperando para ser recibido. Por lo tanto, sugiero que se vayan redondeando las exposiciones a fin de tener una visión global de la opinión de la Asociación de Usuarios de Zonas Francas.

SEÑOR DOVAT.- Voy a complementar la idea planteada por el señor Senador Batlle.

Los convenios establecen que debe haber partes complementarias de países de la propia región. El PEC y el CAUCE así lo establecen y, por lo tanto, un inversor que venga de Japón o de Alemania, se va a interesar fundamentalmente por la utilización de partes de sus propios países. En consecuencia, no se va a ver atraído para venir aquí para comprar a Argentina, Brasil y Uruguay partes a fin de cumplir con los requerimientos del PEC y del CAUCE. Eso lo van a hacer solamente los inversores uruguayos o, eventualmente, los argentinos, buscando el mercado internacional.

Pienso que es bastante difícil que un inversor se instale aquí para ingresar en el mercado argentino o brasileño.

Por otra parte, pienso que el beneficio que se va a obtener proviene de la demanda agregada.

SEÑOR BATLLE.- Creo que es posible que venga un inversor extranjero para ingresar en el CAUCE, para el caso en que esas mercaderías negociadas no sean utilizadas y tengan un volumen que posibilite una inversión de escala. Por ejemplo, es notorio que en la zona del Bañado de Medina de Cerro Largo, hay determinadas arcillas que se explotan manualmente porque el consumo es mínimo. Brasil importa ese tipo de arcillas, que tiene muy variados usos industriales, desde distintas partes del mundo. Entonces, si ese producto fuera negociado, lo lógico sería que viniera un inversor extranjero --siempre que no se destinen capitales locales a su explotación-- con tecnología apropiada para intentar introducir en el marco del PEC, un rubro no negociado, teniendo prácticamente un mercado cautivo desde el Uruguay, en la medida en que los yacimientos serían limitados y no habría lugar para otra aparente inversión destinada al mismo mercado. Pienso que venir desde el exterior a compartir el mercado con otros empresarios instalados que ya tienen ligazones contractuales y comerciales con los países vinculados al PEC y al CAUCE, para negociar partes menores de renglones que no tienen importancia ni dimensión, es prácticamente una idea que poco tiene que ver con la realidad operativa de este tipo de zonas en el mundo entero. Por eso es que, además de las referencias claras de los artículos que hemos considerado y de las obligaciones políticas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, para proteger aquellos casos en los que esto pueda violarse expresamente, la mecánica de los hechos habla por sí misma con respecto a la naturaleza de los intereses que motivan la posibilidad de un nuevo asentamiento industrial.

SEÑOR DOVAT.- Pienso que lo más importante que va a traer aparejado la zona franca es la demanda agregada que va a producirse debido a que los inversores que vienen del exterior generalmente son compañías internacionales que dominan ciertos mercados. Es decir, que poseen sus mercados consumidores y van a buscar dónde producir sus bienes.

Por ejemplo, las grandes industrias químicas y farmacéuticas instalan sus plantas de producción en centros favorables desde el punto de vista impositivo. Trasladan buena parte de su tecnología y ya poseen bocas de salida porque en los demás países del mundo tienen pequeñas sucursales o compañías que simplemente mezclan productos químicos. Esas compañías buscan los lugares más estratégicos para producir, los que les favorezcan la introducción de los bienes que necesitan, y en los que encuentren mano de obra calificada. En el Uruguay pueden eventualmente encontrarla aunque sería mejor que en ese sentido se instalara la zona franca en un lugar más cercano a Montevideo.

Reitero que lo más importante es que se van a obtener demandas de las que actualmente carece el Uruguay.

SEÑOR SENATORE.- Los señores usuarios de la Zona Franca han planteado un punto de vista nuevo que no coincide con los que han expresado los industriales y los representantes de la Unión de Exportadores del Uruguay. Ellos demostraron tanta inquietud acerca de algunos puntos de este proyecto que fue necesario sesionar sin versión taquigráfica.

Pienso que es necesario escuchar todas las opiniones a efectos de formarnos una impresión sobre este proyecto de ley.

Los representantes de la industria señalaron que el 90% de sus productos está destinado a la exportación y el resto es el consumo real de nuestra pequeña población. Entonces, quizá fuera una solución que acercaran sus fábricas a la Zona Franca.

SEÑOR SERE.- En nombre de la Asociación de Usuarios de la Zona Franca agradecemos la deferencia por haber sido recibidos por la Comisión y nos ponemos a su disposición si es que se estima necesario.

(Se retira de Sala la Asociación de Usuarios de la Zona Franca)

(Entra a Sala el Directorio de la Administración Nacional de Puertos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Es un gusto para esta Comisión recibir al Directorio de la Administración Nacional de Puertos a

los efectos de analizar en conjunto el proyecto de ley de Zona Franca que está a estudio.

Tiene la palabra el señor Presidente.

SEÑOR BAROFFIO.- Señor Presidente: agradecemos la oportunidad de conversar con los miembros de la Comisión y como sabemos que tienen mucho trabajo los excusamos por no habernos podido recibir en la mañana de hoy.

La mayoría del Directorio desea hacer una breve exposición --dado que el tema ha sido debatido exhaustivamente-- sobre aquellos puntos del proyecto que inciden en las actividades de la Administración Nacional de Puertos. Además, la mayoría que represento coincide con la opinión del Ministro de Obras Públicas, que está en conocimiento de la exposición que vamos a realizar y está de acuerdo con ella, en que es necesario o por lo menos conveniente modificar el régimen legal a que están sujetas las Zonas Francas.

La mayoría del Directorio de la ANP coincide pues, con una apreciación casi unánime de que es necesario, o por lo menos conveniente, modificar el régimen legal a que están sujetas las Zonas Francas. Se va a limitar a exponer una posición respecto de algunas de las normas que pudieran afectar el desarrollo de los cometidos de la ANP y que están contenidas en el proyecto en discusión.

Por consiguiente, nos vamos a referir, concretamente, a los artículos 2º, 23 y 24 del proyecto que tiene a consideración el Senado.

Por el artículo 2º que define las Zonas Francas, se establece entre las actividades permitidas en ellas el depósito y almacenamiento de mercaderías o materias primas de procedencia extranjera y nacional (inciso A). Y nos referimos también a los artículos 23 y 24. Por la primera de esas normas, se establece que la ANP percibirá el importe de los servicios prestados por todos los bienes que tengan destino o provengan de las Zonas Francas, establece también un límite tarifario, así como el carácter de tránsito internacional del ingreso o egreso de los bienes a Zonas Francas.

Por el artículo 24 se dispone que los monopolios de los servicios industriales y comerciales del Estado no regirán en las Zonas Francas.

Corresponde hacer, en primer lugar, una precisión de carácter general que podríamos llamar de filosofía política, por cuanto se refiere al papel que debe desempeñar el Estado en todo lo referente a los puertos nacionales.

A nuestro modo de ver, hay dos aspectos diferentes que deben ser distinguidos cuidadosamente para no extraer equivocadas conclusiones.

En primer término, corresponde al Estado, en forma inexcusable y como atributo de su soberanía, la definición de la política portuaria, la supervisión y el contralor de la aplicación de esa política.

En segundo lugar, la explotación de los puertos comerciales como gestión empresaria, orientada hacia la prestación de servicios con su contraprestación de dinero, es tarea que puede realizar el Estado, directamente o por concesión a empresas públicas, privadas o mixtas.

Esto es lo que nos enseña la experiencia universal contemporánea, a estar a la información de que disponemos.

Tanto en Estados Unidos como en Alemania Federal, en el Brasil o en Suecia, en la Argentina, en Chile o en Colombia, coexisten puertos de explotación privada y puertos de explotación pública sin que ello afecte para nada la soberanía de los países a que nos referimos.

Es claro que si nos atenemos a la redacción del articula do del proyecto de ley en examen, pueden realizarse en una Zona Franca declarada tal por el Poder Ejecutivo, por el mecanismo establecido en el capítulo 2º, operaciones de depósito y almacenamiento, cualquiera sea el lugar de la República en que dichas Zonas Francas se ubiquen.

Por tanto, también los puertos de la República. Y de ello tenemos experiencia nacional en los puertos de Colonia y Nueva Palmira.

La mayoría del Directorio de la ANP no encuentra que la sola circunstancia de que presten servicios de los que actualmente la ANP facilita a los usuarios de los puertos, y eso se haga por empresas privadas en un régimen de concesión, afecte para nada la soberanía nacional, ni en su significado de poder de mando, que los tiene el Estado, en su

atributo de independencia.

Alguien con sentido de colaboración, hace un par de horas me alcanzó un artículo firmado por mi gran amigo Manuel Flores Mora, publicado en "Marcha" hace como 30 años.

En él se refería a la situación de nuestro puerto, recordaba tiempos pasados, y decía, citando a don Jacobo Varela: "Los derechos del puerto deben quedar disponibles para responder a la competencia internacional". Y también que Juan Carlos Blanco, Ministro de Batlle, en 1911 ó 12 hablaba de un puerto libre, sin gravámenes de naturaleza alguna por el lado del mar. En 1913, poco después, se daba cuenta de que los buques no efectuarían la operación de atracar en los muelles por eludir gastos no compensados suficientemente por las cargas fraccionarias conducidas.

Estamos hablando de lo què ahora se llama la eficiencia en la prestación de un servicio y esa es la preocupación fundamental de la mayoría del Directorio de la Administración Nacional de Puertos.

SEÑOR ORTIZ.- Y también de la minoría.

SEÑOR BAROFFIO.- Es claro también, para quien expone, que si por un lado y de acuerdo con el artículo 2º que examinamos, es factible que se cree una Zona Franca en el puerto de Montevideo o en cualquier otro puerto de la República, y por otro se dispone (artículo 24) que los monopolios de los servicios de dominio industrial y comercial del Estado no regirán en las Zonas Francas, la ANP deja de beneficiarse de algunos de los monopolios que actualmente tiene, por disposición legal.

Pero si nos atenemos a la experiencia nacional e internacional sobre el punto, esa posibilidad no nos hace temer consecuencias dañosas para el país.

Muy al contrario, conscientes de que los monopolios de los particulares o del Estado, más graves los primeros que los segundos, solamente pueden justificarse en casos muy excepcionales, entendemos que la competencia va a tender, naturalmente, a un aumento de la efeciencia de los servicios que se prestan al usuario y éste es en definitiva el objetivo que tenemos que perseguir.

ccs.4

Para terminar, estimamos que las normas proyectadas, como toda tarea humana --máxime se lleva a cabo como en este caso con la ansiedad de obtener resultados concretos en el menor término posible-- son perfectibles.

El tema es si ésta es la oportunidad más propicia para un examen más minucioso de las expresiones legislativas, aun desde el punto de vista gramatical.

Nos inclinamos por una respuesta negativa.

El proyecto en examen, sus propósitos y sus objetivos pueden ser mirados con una visión optimista: estaríamos en vías de superar el estancamiento que en la práctica ha experimentado durante medio siglo largo, una idea generosa de los gobernantes de 1923.

Con una visión escéptica que mire, sobre todo, al pasado, que se aferre a soluciones que se pensaron para un mundo muy diferente al que actualmente vivimos, siempre hay derecho a pensar en nuevos fracasos y en tristes experiencias que todos hemos vivido.

Pero la misión del gobernante es mirar con optimismo al futuro y presumir con fundadas razones que muchos de los inconvenientes de orden práctico que puedan anotarse en la normativa que estamos examinando, habrán de ser superados en el futuro inmediato por una reglamentación adecuada.

Ella permitirá superar los inconvenientes que se vaticinan, acompañada por una celosa política de vigilancia de la aplicación de la ley, para evitar los abusos a que pudiera dar lugar una intención expansiva de las facultades que la ley y la futura reglamentación otorguen a los usuarios de las Zonas Francas.

Eso ha sido, como es de todos conocido, lo que ha hecho el actual Poder Ejecutivo en el episodio tantas veces mencionado, de las actividades de una empresa multinacional en el puerto de Nueva Palmira.

ccs.5

25 x

Somos conscientes de que toda nueva empresa que amplíe el ámbito de las actividades privadas dentro de una normativa que establezcan los poderes públicos, será beneficiosa aun en aquellos casos en que ello pudiera afectar ingresos de empresas estatales obsoletas y lamentablemente, ineficientes.

Y en este aspecto confiamos en que el Poder Legislativo, cuando sea del caso, acompañe los propósitos y las acciones que el actual Directorio de la ANP está adoptando para lograr un aumento de su eficiencia, lo que será beneficioso para el país.

Para terminar señalamos que la posición de la mayoría del Directorio no es compartida por la minoría.

De manera que en representación de dicha mayoría ésta es la exposición que deseábamos formular y dejamos el uso de la palabra para que los compañeros de la minoría puedan hacer la suya.

Quedamos a disposición de la Comisión para cualquier pregunta que deseen formular.

SEÑOR PALOMBO.- Señor Presidente: lamento no tener dotes de orador para evitarles a ustedes el tedio que significa la lectura de una exposición.

Estudié el asunto y creí que era mucho más conveniente exponer en el papel la posición de la minoría nacionalista.

SEÑOR FERREIRA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR PALOMBO.- Con mucho gusto.

SEÑOR FERREIRA.- Considero que la minoría del Directorio del Partido Nacional, integrada por dos amigos míos, no es la minoría nacionalista.

Los Directores de los Entes Autónomos tienen expresamente

prohibido, por la Constitución, toda militancia política.

Además, si se hiciera referencia a una posición partidaria, debería hablarse de una posición de partido.

En lo que a mí respecta, me parece que no corresponde que se hagan esas manifestaciones.

En consecuencia, solicitaría al señor Palombo, si está de acuerdo, que se retire la expresión "posición de la minoría nacionalista".

Creo que es inconstitucional y que obligaría a una clarificación.

No comparto la opinión del señor Perdomo, que respeto muchísimo y al cual he seguido con atención. Por eso mismo, de seguir así, entraríamos en una calificación de representaciones, lo cual sería muy complejo para la Comisión.

De modo que sería bueno, si el Directorio votó tres a dos, ya que hemos escuchado la posición de la mayoría, que ahora escuchemos la de la minoría, pero no en representación de ninguna colectividad política.

SEÑOR PALOMBO.- Pido disculpas expresamente por la expresión a que hice alusión.

En realidad, en el texto de la exposición, ella no figura.

Fue un lapsus de mi parte y pido disculpas, no sólo a la Comisión, sino a los miembros integrantes del Directorio.

No tengo más remedio que ser un poco extenso, ya que voy a referirme también a los artículos que interesan a la cosa portuaria y, fundamentalmente, debo manifestar la posición que, respecto a las Zonas Francas, ha sustentado en todo momento la Dirección General de nuestros servicios jurídicos. Por ello, en repetidas oportunidades, deberé hacer alusión con transcripción de informes letrados.

(Lee:)

ccs.7

"Señor Presidente: El pensamiento de los integrantes de la minoría del Directorio de la ANP sobre el tema fue expuesto pormenorizadamente en el seno de la Comisión de Industria y Comercio de la Cámara de Representantes, a la que asistimos el 9 de diciembre de 1986 y consta en la versión taquigráfica respectiva.

Como en el Proyecto que remitiera la Cámara de Diputados a este Alto Cuerpo, no han sufrido modificación alguna los artículos que refieren concretamente a la cosa portuaria, nos permitiremos reiterar esa opinión porque seguimos entendiendo que con ello defendemos, a través del Instituto Portuario, al propio País.

Nosotros no somos contrarios a las Zonas Francas. Pero la experiencia que de su utilización se ha obtenido en los últimos 64 años y fundamentalmente, del ejemplo de su usuario más notorio, nos llevan a la conclusión que el País no ha recogido de ellas -en su estructura actual- los beneficios que en la época del Dr. Baltasar Brum se pensó podrían alcanzarse.

¿Por qué ha sido así? Porque jamás cumplieron con el verdadero objetivo que las inspiró.

Entendemos que las zonas francas nunca debieron ser simples depósitos de mercaderías o maquinarias; con ello la única consecuencia que se extrajo fue la de eludir claramente el pago a la ANP de los precios correspondientes al servicio portuario de almacenaje de mercaderías de importación, a los que tenía derecho por su potestad de prestación exclusiva de dicho servicio.

Los diversos proyectos presentados por señores Legisladores ante ambas Cámaras han coincidido, evidentemente, en darle a las zonas francas un cometido distinto al que efectivamente han cumplido.

Y el del Poder Ejecutivo que es el que origina nuestra presencia de hoy, recoge muchas de las ideas de los anteriores y agrega otras disposiciones que, a nuestro juicio, tienen mucho que ver con la órbita de acción de la Administración Nacional de Puertos, cuyas potestades obviamente debemos defender por nuestra calidad de Directores, sin que ello signifique despreocuparnos de lo que puede ser más beneficioso para el País.

jac.1
D/297

Me voy a referir, concreta y exclusivamente, Sr. Presidente --pues eso es lo pertinente-- a aquellos artículos del Proyecto que, de una manera u otra rozan o inciden en la actividad estrictamente portuaria; pero antes permítaseme una digresión que estimo debería ser valorada en el momento en que se vaya a resolver este tema.

Fernández Saldaña al comenzar su magna obra 'Historia del Puerto de Montevideo' expresaba: 'si como dijo alguien, el Nilo es el padre de Egipto, se puede decir también que nuestro país es hijo del puerto de Montevideo'.

50 años nos separan, Señor Presidente, de esa manifestación.

El Puerto de Montevideo es ahora algo mucho más trascendente que entonces, porque conocidas razones de geopolítica le asignan un rol preponderante en la gran Cuenca del Río de la Plata, y por ende, es factor fundamental, diríamos decisivo, en los esfuerzos que se realizan en todos los frentes para la integración regional.

Claro está que para que ello se concrete es menester que el País sea intercionalmente creíble y que la eficiencia administrativa y operativa de sus organismos estatales posibiliten esas inversiones extranjeras a las que tanto se propugna.

Si con verdadero espíritu constructivo y patriótico convenimos todos en transformar lo que hoy es decididamente ineficiente, por servicios que hagan redituable y competitivo el trabajo nacional; si logramos que los servicios que presta el Instituto sean eficientes, modernizando sus equipos o instalaciones, racionalizando sus cuadros administrativos y técnicos, analizando nuestras falencias y excitando el celo funcional de sus numerosos servidores, no será necesario, Sr. Presidente, apelar a puertos o muelles privados para la entrada y salida de mercaderías.

Con ese estado de ánimo venimos Señor Presidente al seno de esta Comisión como Directores de la Administración Nacional de Puertos, a defenderla con todos nuestros esfuerzos porque -no obstante todos sus defectos, que son solucionables-, es el órgano que ha sido y es el pulmón del País y, por ende opinamos que su actividad específica no debería sustraerse de la órbita estatal.

jac.2
D/297

Los artículos que, desde nuestra óptica portuaria merecen ser revisados son el 2º, 6º, 7º, 8º, 23, 24 y 36.

El Artículo 2º del Proyecto a estudio, define las Zonas Francas expresando que 'Son áreas del territorio nacional...'. La diferencia conceptual con la legislación vigente es obvia porque mientras actualmente las Zonas Francas son áreas cercanas a puertos, aeropuertos, puentes internacionales, etc., o sea, zonas próximas a las bocas de entrada y salida comercial del País, ya sean ellas marítimas, aéreas o carreteras, en este Proyecto no interesa en absoluto su ubicación: simplemente deben estar dentro de nuestros límites territoriales.

El Dr. César Varela López, Director General de nuestros Servicios Jurídicos, en un informe del 26 de agosto ppdo., expidiéndose sobre este Proyecto, decía:

"En primer lugar, se objeta que esa definición diga que las zonas son áreas del territorio nacional de propiedad PUBLICA...'. Podría pretenderse que esas áreas de propiedad pública son sólo las que el artículo 477 del Código Civil denomina 'bienes nacionales de uso público o bienes públicos del Estado' y que, por tanto, no abarcarían a los bienes que la misma disposición legal denomina 'bienes privados del Estado o bienes fiscales', 'cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes' del País, categoría a la cual pertenecen todos los bienes inmuebles propiedad de la ANP en Montevideo y todos los bienes propiedad del Estado en todos los demás puertos del país que son administrados por la ANP. Pero esa pretensión no soporta el más mínimo análisis, a poco que se considere que la corta extensión y escasa superficie en profundidad de los bienes públicos del Estado, enumerados por el artículo 478 del Código Civil y normas legales complementarias los hace inaptos para servir de asiento a zonas francas.

Quiere decir, pues, que las 'áreas del territorio nacional de propiedad PUBLICA' a que refiere el artículo 2º del Proyecto, podrían ser los bienes inmuebles de propiedad de la ANP en Montevideo y aquellos otros que son de propiedad del Estado pero que ella administra en los demás puertos del país. Con la consecuencia de que por obra del artículo 2º y de los artículos 5º y siguientes, el Poder Ejecutivo, por mero acto administrativo, con el solo asesoramiento previo de la Comisión Honoraria Asesora en materia de Zonas Francas, en la cual ni siquiera la ANP tendría representante

jac.3
D/297

25×

alguno (artículo 5º del proyecto), determinaría qué parte de los expresados bienes pasarían a ser zonas francas explotadas por el Estado o por particulares debidamente autorizados (artículo 8º) y cuya administración, supervisión y control, además y de acuerdo con el artículo 5º del Proyecto, quedaría a cargo de la Dirección de Zonas Francas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se estima que esa consecuencia es perjudicial para los intereses de la ANP y que, por tanto, convendría suprimir del proyecto de ley expresiones, que, como la analizada, implicarían eventualmente la posibilidad de retacear las competencias y potestades del Instituto. A no ser que en la hipótesis examinada se modificara el proyecto, en el sentido de que la determinación de las áreas a destinar a zonas francas se hiciera, sí, por el Poder Ejecutivo, pero con el previo y preceptivo asesoramiento de la ANP ...".

Hasta aquí, la opinión del Dr. Varela.

Pero el proyecto agrega que esa área geográfica puede ser también de propiedad privada. Esto es, podrán instalarse en tierras particulares, que seguirán siendo propiedad privada.

¿Qué trascendencia tiene para la ANP que esas tierras puedan ser privadas?

Si relacionamos esta disposición con la del artículo 8º (la explotación también en manos de particulares), y con el inciso 2º del artículo 24 (la no vigencia de los monopolios estatales en Zonas Francas), nada impediría que los usuarios de Zonas Francas, y entre éstos empresas

u organizaciones multinacionales o Estados extranjeros, podrían tener para su uso, al amparo de esta ley, por ejemplo, puertos o muelles particulares con la infraestructura necesaria. Y ello es así porque:

a) El Poder Ejecutivo es el que determina el área donde se asentará una Zona Franca (artículo 2º y 7º).

b) Una vez determinada la Zona Franca, el Poder Ejecutivo contrata con el Explotador particular (artículo 8º).

c) El explotador con el acuerdo del Poder Ejecutivo construye la infraestructura de la Zona (artículo 8º), por ejemplo puertos.

d) El explotador privado contrata directamente con el usuario (artículo 15).

e) La Dirección de Zonas Francas que jerárquicamente es un organismo dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (artículo 5º) puede oponerse al contrato celebrado entre explotador y usuario, rechazándolo o con facultades discrecionales aprobar dicha contratación (artículo 16).

f) El contrato celebrado entre usuario y explotador, aprobado por la Dirección de Zonas Francas, obliga al Estado bajo responsabilidad de daños y perjucios (artículo 25).

jac.5
D/297

25x

g)- En ninguno de sus artículos, este Proyecto de Ley establece plazos máximos para las concesiones otorgadas a usuarios.

Entendemos que es más racional el criterio de la legislación vigente que determina al Poder Ejecutivo como órgano que concede las autorizaciones a los usuarios. Las decisiones son así directamente del Presidente de la República y no de un funcionario subalterno como lo es el Director de Zonas Francas, lo que dará siempre mayores garantías.

Al referirse a las actividades que se permitirían realizar en Zonas Francas, decía nuestro Director General de Servicios Jurídicos:

"En segundo lugar, se objeta que la definición del artículo 2º del proyecto, continuando la orientación seguida por el artículo 1º del decreto-ley Nº 14.498 de 19 de febrero de 1976, enumere entre las actividades que pueden desarrollarse en las zonas francas las comerciales de mero depósito o almacenamiento de mercaderías de procedencia extranjera, salvo aquellas que fueran necesarias para la tarea de industrialización o que fueran consecuencia de la industrialización ya efectuada. Y ello, en defensa de su potestad de prestación exclusiva del servicio portuario de almacenaje que le acordaba la Ley (artículo 1º de la Ley Nº 3.428 de 4 de enero de 1909 y artículos 9º letra A y 26 de la Ley Nº 5.495 de 21 de julio de 1916) y de la consiguiente potestad de percepción exclusiva del precio del servicio referido. La otra interpretación, en cambio, la que en definitiva privó, primeramente por obra del decreto del Poder Ejecutivo del 12 de mayo de 1959, emitido durante la vigencia de la Ley Nº 11.392 de 14 de diciembre de 1949, y después y fundamentalmente por obra del decreto-ley Nº 14.498 de 19 de febrero de 1976, consistente en que en las zonas francas pudieran desarrollarse las operaciones comerciales de simple depósito o almacenamiento de mercaderías, para lo único que ha servido ha sido para que se haya eludido por años el pago a la ANP de los precios correspondientes al servicio portuario de almacenaje de mercaderías de importación. Como ya se ha expresado en otra oportunidad, la referida elusión se producía de la manera siguiente; se descargaban en Montevideo mercaderías llegadas y manifestadas en tránsito para los depósitos particulares de las zonas francas de Colonia y Nueva Palmira, cuando en realidad se trataba de mercaderías destinadas a ser importadas en definitiva; luego se las transportaba

rp.1
D/297

a los depósitos particulares en zonas francas y posteriormente, después de transcurridos uno, dos o más años, todos los años que demandaba la conveniencia de los importadores, en vez de reembarcársela para el extranjero culminando así la declarada operación de tránsito, se despachaban de importación, previo cumplimiento de los pertinentes trámites aduaneros, con la sola intervención de la Comisión Administradora de Zonas Francas y sin que la ANP ni siquiera tuviera conocimiento de la operación realizada.

En esas condiciones, el Instituto lo único que cobraba en el puerto de Montevideo, eran los precios de los servicios portuarios brindados a las mercaderías llegadas en tránsito, que gozaban de un tratamiento tarifario especialísimo. Y, en cambio, dejaba de percibir los precios que realmente debía cobrar, tratándose, como se trataba, de mercaderías llegadas al país con vocación para ser importadas desde el principio y que en definitiva, además, eran importadas. No cobraba, en efecto y en primer lugar, los precios correspondientes al servicio de descarga prestado en el puerto de Montevideo a mercaderías que realmente eran de importación. Y no cobraba, en segundo lugar, los precios correspondientes al servicio de almacenaje de las referidas mercaderías, porque el servicio portuario de depósito, --artilugio explicado mediante-- en vez de haber sido prestado por ella, por la ANP, se había realizado en los depósitos particulares arrendados por los usuarios en las zonas francas. Y todo sin que de ello se siguiera ventaja alguna ni para el Estado, ni para el país, ni para la economía nacional. En este sentido y como prueba suficiente, basta recordar la vida endémica que por años han llevado las zonas francas desde el punto de vista de las finalidades que se habían perseguido con su creación. El artículo 1º literal a del decreto-ley Nº 14.498 de 19 de febrero de 1976 legalizó, ahora sí, sin lugar a ninguna duda, la tesis de que en las Zonas Francas podían instalarse establecimientos de simple depósito de mercaderías, derogando así parcialmente el artículo 9º letra A) de la Ley Nº 5.495 de 21 de julio de 1916 respecto al servicio de almacenaje portuario. En razón de todo lo que queda expuesto, se considera que en ocasión de legislar nuevamente sobre zonas francas, bien podría aprovecharse la oportunidad para reimplantar la tesis que siempre defendió el Instituto, prohibiendo que los usuarios de zonas francas puedan instalar en ellas establecimientos de simple depósito o almacenaje de mercaderías".

Como se puede apreciar, todo lo relativo al depósito

rp.2
D/297

25 x

y almacenamiento en las Zonas Francas ha sido siempre duramente atacado por la ANP.

Es lo que decíamos al principio: el concepto de Zona Franca no se aplicó en forma estricta pues en lugar de instalarse fábricas como había sido la intención del legislador, simplemente se fueron depositando mercaderías en tránsito. Es así que se fueron dictando en el transcurso del tiempo, distintas leyes, decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, comenzando con la --a nuestro juicio-- ilegal resolución de este último, de fecha 29 de noviembre de 1955, o sea la concesión dada en el Puerto de Nueva Palmira a Navigen o Corporación Navíos, que llevaron al mismo doctor Varela López, en un informe del 22 de julio de 1985 a manifestar, que si admitimos:

"...que todas las mercaderías que entran en ellas (se está refiriendo a las zonas francas) están en tránsito desde el momento de su ingreso, llevaría inevitablemente a dejar sin efecto el estatuto orgánico y funcional de ANP y el monopolio de que goza, mediante el fácil expediente de introducir a las zonas francas todas las mercaderías destinadas a ser importadas o exportadas, descargándolas por los muelles privados cuya construcción y explotación se hubiera autorizado sobre las riberas de los ríos de que aquéllas son vecinas. La conclusión, inevitable, de hecho, sería la de la supresión de la ANP, sin haber cumplido con lo que manda el artículo 189 de la Constitución".

Al analizar el artículo 36 volveremos sobre este tema.

En lo que refiere a los artículos 6º y 7º del Proyecto, el doctor Varela en su informe del 26 de agosto de 1986 expresaba la siguiente opinión que hacemos nuestra:

"II.El artículo 6º, que es el que establece la composición de la Comisión Honoraria Asesora en materia de Zonas Francas, cuyo cometido, según el artículo 7º, será el de asesorar al Poder Ejecutivo en la determinación de las áreas del territorio nacional donde habrán de instalarse las zonas francas de explotación estatal o particular", debería establecer que uno de sus integrantes necesariamente debería ser un delegado de la ANP. La determinación de las áreas donde habrán de instalarse zonas francas y la instalación de ellas, en efecto, tocan muy de cerca a los intereses de

rp.3
D/297

25×

la ANP, aún cuando no se realicen en bienes de propiedad de la ANP o administrados por ella y sí en bienes fiscales o de propiedad particular del Estado como persona pública mayor o de propiedad de particulares. Porque la instalación de nuevas zonas francas, como se desprende de lo ya expuesto al objetar el artículo 2º letra a) y sobre todo de lo que se expondrá al objetar los artículos 23 y 24 del Proyecto, de una manera o de otra, siempre comprometerán los ingresos del Instituto, razón por la cual parece razonable que él pueda ser oído por intermedio de un representante en el órgano asesor del Poder Ejecutivo. Por lo demás la intervención de la ANP que se propugna, cuenta en su favor con el antecedente que significa el decreto del 30 de abril de 1957, el cual, reglamentando los artículos 8º y 9º de la vieja ley de zonas francas 11.392 de 14 de diciembre de 1949, creó ya no una Comisión Honoraria de Asesoramiento, sino una Comisión Administradora de las Zonas Francas integrada, entre otros, con un delegado de la ANP".

Con respecto a este punto, nosotros mismos habíamos expresado en la Comisión de Industrias y Comercio de la Cámara de Representantes que también podrían instalarse zonas francas, por ejemplo, sobre las costas de la bahía de Montevideo, y como el mismo artículo 2º in fine deja librado a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo el otorgamiento de concesiones para operaciones no específicamente determinadas, podría darse la hipótesis de conceder a una empresa similar a Corporación Navíos, o a esta misma, la autorización para instalar una cinta trasbordadora de iguales características a la existente al lado del muelle oficial de Nueva Palmira.

Como el Poder Ejecutivo a través de la Dirección de Zonas Francas sostiene que el muelle de Corporación Navíos es Zona Franca y no Muelle particular, podría conceder esa autorización sin el previo consentimiento de la ANP.

¿Qué pasaría entonces? En el espejo de agua de la bahía de Montevideo tendríamos una empresa que efectuaría trasbordos buque a buque (porque ello, según el Ministro de Transporte y Obras Públicas es una actividad lícita que desarrolla Corporación Navíos en Nueva Palmira).

El artículo 8º, trae la innovación de que la explotación de las Zonas Francas, que en la legislación vigente está a cargo del Estado, por esta disposición puede también ser de cargo de particulares.

rp.4
D/297

25x

Y como por el inciso 2º se precisa que la explotación de Zona Franca es la operación por la que a cambio de un precio convenido con cada usuario, una persona física o jurídica, que puede ser el Estado o un particular, provee la infraestructura necesaria y suficiente para la instalación y funcionamiento de una Zona Franca, es de preguntarse si dentro de éstas no podrán estar incluidos puertos, muelles particulares, etc.

El artículo 23 determina, por su inciso 1º lo que percibirá la ANP por los servicios que efectivamente preste en la zona franca.

Pero en el inciso 2º se establece que "A los efectos de la aplicación de las tarifas de la Administración Nacional de Puertos, el ingreso o egreso de los bienes, y su traslado a o desde las zonas francas se considerará tránsito internacional".

El doctor Varela y con él, nosotros, opinaba al respecto de esta manera:

"Hecha la precisión de que los precios de los servicios portuarios a las mercaderías en tránsito tienen un tratamiento tarifario preferencialísimo, respecto a los precios que se cobran por los servicios de descarga que se brindan a las mercaderías de importación no se alcanza a comprender por qué la norma transcripta pretende impedir que a las mercaderías llegadas al país originalmente en tránsito para los depósitos particulares de zonas francas y que luego en vez de ser reembarcadas para el extranjero son despachadas de importación, se les cobre, tal como lo establecen el Ordenamiento Tarifario vigente y sus antecesores, el precio del servicio de descarga, imponiendo preceptivamente, en cambio, que debe considerárselas en tránsito y que, por tanto, sólo se les podrá cobrar los precios de los servicios a las mercaderías en tránsito. Ello resulta injusto, primeramente, dentro de la economía de la ley, puesto que en igual hipótesis, para todo lo que no sea aplicación de las tarifas de la ANP, la introducción de mercaderías desde las zonas francas al territorio nacional no franco, es considerada importación a todos sus efectos por el proyectado artículo 22, agregando todavía el también proyectado artículo 21 inciso 2º que la introducción de mercaderías a zona franca desde el territorio nacional no franco será considerada exportación.

Pero además y fundamentalmente, la implantación de esa norma resultaría totalmente inconveniente para las finanzas del Instituto, puesto que ante el estímulo de tener que pagar sólo los precios de los servicios a las mercaderías en tránsito, todos los importadores de plaza tratarían de convertirse en usuarios directos o indirectos de zonas francas (artículos 14 y 15); de traer todas las mercaderías destinadas a ser importadas manifestadas en tránsito para los depósitos particulares de zonas francas y luego despacharlas desde éstas de importación. El resultado final sería la canalización de todo el comercio importador a través de las zonas francas, con lo cual el Instituto se vería privado de sus ingresos financieros más importantes, que precisamente son aquellos que le produce la prestación de los servicios de descarga a las mercaderías de importación".

Pero cuando esto decía el doctor Varela, no se le había agregado al referido inciso 2º la expresión "pudiendo cobrarse el ingreso o egreso pero tan sólo una vez". Este agregado crea cierta incertidumbre, ya que ingresa una mercadería a Zona Franca y la ANP cobra la tarifa correspondiente. Esa misma mercadería, sin ninguna transformación, egresa de Zona Franca y se introduce al país. Según el artículo 22 recibiría el mismo tratamiento que cualquier importación. Por este artículo, no deja de ser importación, pero la ANP no cobraría tarifa alguna, puesto que ya la cobró en forma sumamente reducida cuando ingresó a Zona Franca. El importador se vería, de esta manera, muy beneficiado si la importación la realiza a través de la Zona Franca y no por los muelles oficiales.

<u>El artículo 24</u> es, para nosotros el que más lesiona al Instituto.

Esta disposición que elimina de las Zonas Francas los monopolios del Estado, ataca, derogándolo en lo pertinente, el estatuto orgánico de la ANP. Al no funcionar el monopolio de los servicios portuarios terrestres en Zona Franca, estamos permitiendo la instalación de muelles o puertos particulares (sin el consentimiento de la ANP) a todo lo largo de la costa uruguaya. Si por un lado declaramos públicamente, frente a la inquietud de los gremios, que no se piensa privatizar el Puerto, y por otro se autoriza la creación de Puertos Particulares Comerciales que le hagan competencia desleal, como ya lo vimos al analizar el artículo 23, la conclusión es realmente penosa.

rp.6
D/297

Con esta disposición, al decir del Dr. Varela, y desde una óptica estrictamente portuaria, "...unida a la consagrada en el artículo 2º letra d), lo que se pretendería sería darle la posibilidad al Poder Ejecutivo de otorgar a los usuarios de zonas francas o a algunos de ellos concesiones de muelles privados para explotarlos comercialmente. Sin perjuicio de destacar que de ser así, esas normas resultarían sobre-abundantes, puesto que según las normas del Código de Aguas (arts. 166 y siguientes), el Poder Ejecutivo, aparte de tener la facultad de reglamentar las concesiones de uso de determinadas áreas acuáticas y de los álveos correspondientes, podría ya ahora otorgar esas concesiones siempre que se ajustara a la reglamentación vigente, parecería conveniente suprimirlas. Siempre reunirá más garantías para todos los intereses en juego, en efecto, que el otorgamiento de las referidas concesiones se efectúe de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento dictado por el Poder Ejecutivo sobre las bases de las normas del Código de Aguas, que no mediante una cláusula más del contrato celebrado con el Estado como explotador de una zona franca por quien quiere alcanzar la calidad de usuario de ella."

Finalmente, el artículo 36 establece que aquellos bienes, mercancías y materias primas de procedencia extranjera que tengan destino Zona Franca, deben entrar de inmediato en esa zona y no podrán permanecer en ningún depósito, salvo en aquellos ubicados dentro de los recintos aduaneros...

Acá es evidente para nosotros que el artículo se está refiriendo, sin nombrarlos, a los Depósitos Francos.

De acuerdo con esta norma, los depósitos francos volverían a tener actualidad, pero para que ello sea una realidad será menester derogar previamente los artículos 3º y 4º del Decreto 148/71.

El 22 de abril de 1986 tuve oportunidad en el Directorio de referirme a este tema expresando que ya el 17 de diciembre de 1958 la A.N.P. solicitó por nota al entonces Ministerio de Hacienda, entre otras cosas, que la autorización para realizar operaciones de depósito de mercaderías en las zonas francas fuera competencia exclusiva de la A.N.P., teniendo el Poder Ejecutivo en esas zonas sólo competencia para autorizar instalaciones de establecimientos industriales y fabriles, y no de depósito de mercaderías.

mr.1

25 x

El Poder Ejecutivo desestimó dicho planteo manifestando en los Considerandos de su Decreto del 12 de mayo de 1959 que: "La ley no dice en parte alguna que el Poder Ejecutivo, al cual está claramente encomendado la explotación de las zonas francas, no podrá autorizar dentro de dichas zonas operaciones de descarga de mercaderías, de depósito, almacenaje y reembarque de las mismas sin elaboración industrial, todo lo cual constituye justamente, operaciones típicas y fundamentales de toda zona franca".

Los argumentos jurídicos que empleó el Poder Ejecutivo para sustentar esta tesis fueron similares a los esgrimidos en la Resolución del 29 de noviembre de 1955 por la que autorizó a Navigen la instalación de una estación de trasbordo.

Vale la pena hacer referencia a la argumentación que sobre la discordancia de este Decreto con el orden normativo vigente en el momento de su aprobación, expusiera este mismo Directorio, en nota elevada al Ministerio de Transporte y Obras Públicas el 3 de diciembre de 1985 acompañando un proyecto del Decreto tendiente a la derogación de los artículos 3º y 4º del Decreto 148/71.

Se decía en la nota referida -que sabemos se traspapeló en el Ministerio y tuvo que ser reiterada el 13 de marzo de 1986: "El Decreto prerreferido adolece la manifiesta ilegalidad, por cuanto: a)-consagra un tratamiento discriminatorio entre Puerto o Depósito Franco y Zonas Francas que no recibe amparo en la Ley 11.392 bajo cuya vigencia fue dictado;

b) -permite -más compele- el depósito de mercaderías de terceros en Zona Franca, cuando en la citada Ley en todo su articulado, ni menciona esa operación ni por ende lo autoriza. Mediante el articulado del endoso de la documentación la mercadería llega consignada a usuarios de Zona Franca y su posterior ingreso a plaza se beneficia con el régimen excepcional de denuncia previa y demás consecuencias que ya hemos señalado;

c) La Ley 11.392 no autorizaba ese depósito de terceros, porque el mismo está reservado en calidad de monopolio para la ANP según lo dispuesto por el literal A del artículo 9º de la Ley 5495 de 21 de julio de 1916 que específicamente refiere al Puerto de Montevideo, pero que fue extendido

a los demás Puertos comerciales de la República por Decreto-Ley Nº 8988 de 25 de abril de 1933;

d)-Constituye una desvirtuación de los cometidos específicos de las Zonas Francas establecidos por la Ley Nº 11392 instalación de establecimientos industriales y fabriles, operaciones de montaje, manipulación, transformación, perfeccionamiento, etc., de artículos y materias primas de procedencia extranjera los que podrán desembarcarse y embarcarse en cualquier tiempo. En ninguno de los artículos que refiere a Zonas Francas habla de 'Depósito', cometido que recién aparece en el literal a) del artículo 1º de la Ley Nº 14.498 de 19 de febrero de 1976;

e) -El 'depósito' como operación comercial para terceros está en la Ley 11.392 reservado a los 'depósitos francos' administrados por la ANP (artículo 6º);

f) -El Decreto que comentamos invierte los términos y de la zona fabril e industrial querida por el Legislador, la transforma en una zona exclusivamente destinada a depósito de mercaderías de terceros, ajenos a los usuarios de la misma, no sólo en competencia sino en detrimento de los 'depósitos francos' administrados por la ANP".

La nota concluye expresando:

"Las consecuencias que ha traído el régimen normativo que se ha analizado pueden resumirse: a) Los depósitos francos administrados por esta ANP están absolutamente vacíos. El Estado ha realizado importantísimas inversiones -incomparablemente superiores a las realizadas por los usuarios de Zona Franca- que mantienen su capacidad ociosa;
b) La ANP se ve privada de percibir importantes ingresos por concepto de precios públicos portuarios y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas también ve disminuidos los suyos por concepto de la contribución del 20% del producido de todos los Puertos comerciales administrados por esta ANP excepto Montevideo;

c) El Banco de la República Oriental del Uruguay -y consecuentemente el Estado- tampoco percibe sus ingresos previstos en el tiempo y en las condiciones previstas por la sencilla razón de que no viene mercadería a los depósitos francos y al no hacerlo no hay denuncia de importación ni pago de los recargos respectivos, en la forma y condiciones

emergentes de las normas que se comentan.

Los únicos beneficiarios del régimen vigente lo son los usuarios de las Zonas Francas, a quienes los importadores -como se ha dicho endosan la documentación, recibiendo la mercadería, que por ese solo acto se ve beneficiada por un régimen de evidente privilegio respecto de toda la demás destinada a su introducción a plaza.

Obvio es que tales usuarios cobran por los servicios que prestan, resultando a la postre los únicos beneficiarios del ordenamiento vigente.

Por lo tanto, y en razón a los fundamentos preexpuestos la ANP propicia la derogación de los artículos 3º y 4º del Decreto 148/71 de 16 de marzo de 1971, según proyecto de Decreto que se adjunta y acompañamos a la presente, notas cursadas por miembros de la Comisión Coordinadora de Actividades Portuarias que coadyuvan a la solución que se propugna".

Por supuesto, estas razones, como otras anteriormente, no han encontrado el eco necesario.

Sintetizando nuestro pensamiento, señor Presidente: el mantenimiento, en su redacción actual, de los artículos 2º, 6º, 7º, 8º, 23, 24, y 36 a que antes hice referencia, no consulta, a nuestro juicio, el mejor interés de la Administración Nacional de Puertos, que es como decir del País, y le causará perjuicios irreparables, en momentos en que, precisamente, su situación económico-financiera es por demás comprometida:

Nuestra deuda externa alcanza, al día de hoy U$S 37:053.962,57, que proviene, es verdad, en su totalidad, de inversiones en equipos -cuya solvencia y oportunidad de compra no es éste el momento de discutirlo: es una herencia que recibió el actual Directorio.

Y en lo interno, mantenemos, también, al día de hoy, una deuda de U$S 7:220.165 con el Banco de la República, U$S 2:951.740,98 con el Banco de Previsión Social y U$S 3:209.389,78 con el Banco Central, es decir U$S 13:381.295,76 que sumado a la externa, totaliza un pasivo de más de cincuenta millones de dólares.

En 1986, señor Presidente, no pudimos pagar la 6ª

ni la 7ª cuota semestral de amortización e interés del préstamo concertado con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento. Tuvimos que recurrir al Banco de la República, que debió erogar la suma que hoy le debemos.

La 8ª cuota, que venció en febrero pasado, tampoco pudimos pagarla y esta vez fue el Banco Central el que tuvo que salir en nuestra ayuda.

Y el 1º de agosto, o sea el mes que viene, vence la 9ª cuota para la que tampoco disponemos de fondos suficientes y será de esperar que una vez más el Banco Central nos auxilie, porque el Banco de la República ya no nos da más crédito.

Y acá debo agregar algo, señor Presidente que se sabe poco: la ANP construyó una explanada de contenedores, ganándole tierras a la Bahía, que le era vital para su modernización; construyó una terminal pesquera que también era indispensable para una industria tan trascendente para el país; y construyó un complejo frigorífico, inaugurado hace pocos días. El Banco Mundial no intervino en la financiación de estas obras.

Cuando el Instituto portuario asumió esas responsabilidades absolutamente necesarias en un puerto con pretensión de ser el Puerto de la Cuenca, las asumió porque estaban financiadas en un 50% por el Gobierno de la República a través de Rentas Generales.

Esa financiación, señor Presidente, no se concretó jamás. Fue la propia ANP la que tuvo que asumir todas las obligaciones financieras, y como si ello fuera poco, entre 1981 y 1982, el Gobierno Central nos obligó a traspasarle a Rentas Generales más de 22 millones de dólares, que jamás nos fueron reintegrados.

Sé que el Estado es uno solo y que cuando requiere del apoyo de sus Organismos autónomos o descentralizados que disponen de fondos, acude a ellos para poder cumplir con sus obligaciones apremiantes.

Hoy estamos en la situación inversa: es la ANP la que está solicitando la ayuda para poder salir de la crisis financiera en que se encuentra.

mr.5

25 x

Soy consciente que con esto sólo no alcanzaría. Porque un Organismo por más activo de que disponga, no es viable si no es eficiente y competitivo. Y este es el logro fundamental que debemos alcanzar, por más difícil y traumantizante que ello resulte.

Lo cierto, señor Presidente, es que la ANP operativamente, por la prestación exclusiva de sus servicios, tendría hoy sus finanzas equilibradas de no mantener ese tremendo saldo deudor que recibió en herencia.

Si a este panorama tétrico, que nos impone la obligación ineludible de adoptar medidas drásticas de contención de gastos así como la absoluta necesidad de acceder a niveles de eficiencia que nos posibilite competir con quienes hoy pueden manejarse con costos inferiores, a los que habrá que llegar sin ninguna duda, le agregamos ahora la no remota posibilidad de un decaecimiento total del operativo portuario oficial por la aplicación de estas normas que hoy estamos considerando, la Administración Nacional de Puertos, y más precisamente Montevideo como Puerto Oficial, perderá su razón de ser, con todas las contingencias que de ello derivarán.

Una última reflexión, señor Presidente, antes de terminar.

Una de las pocas medidas positivas que ha adoptado el actual Directorio, en su afán de pretender alcanzar niveles de mesurada eficiencia que hagan competitiva y eficaz nuestra administración portuaria, ha sido propiciar el estudio de un Plan Maestro o Plan de Desarrollo a largo plazo, con el objetivo final de visualizar el gran Puerto que tendría que tener el País en un lapso de 25 años, es decir, al año 2010 y que incluye el estudio de las condiciones hidráulicas de la Bahía de Montevideo y de su Canal de Acceso.

Esta idea, señor Presidente, -es de justicia decirlo- fue presentada al comienzo de nuestro mandato por el ex-Presidente del Instituto, el ingeniero Serrato y ha tenido en él su máximo impulsor.

Ese estudio, que ya es muy voluminoso y está muy adelantado, se le encomendó a la firma española INTECSA. Y digo que es muy voluminoso porque desde setiembre pasado a la fecha, dicha Consultora nos ha presentado 9 volúmenes con

más de 3.000 páginas y todavía no lo han culminado, tanto es así que en la próxima semana esperamos recibir los volúmenes correspondientes a Planteos de Alternativa de Desarrollo Portuario.

Este trabajo, señor Presidente, es de gran importancia para el País; le cuesta a la ANP más de un millón doscientos mil dólares, y está siendo realizado por un equipo de técnicos especializados en base a estudios científicos, estadísticas, con datos obtenidos no sólo en el Instituto sino también en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y en la Dirección General de Comercio Exterior, y forma parte de él, incluso, un modelo matemático y físico - que en este momento se está construyendo en Portugal- es decir una Bahía de Montevideo a escala, donde se estudia, con los datos obtenidos de la realidad, la influencia de las mareas, el flujo de las corrientes, el trasiego de los sedimentos de su suelo, para una mejor aplicación de los equipos de dragado y un conocimiento más exacto de las áreas en que han de instalarse servicios especializados, etc., etc., etc.

Todo este trabajo, señor Presidente, terminará por archivarse, porque en las estimaciones y previsiones que han hecho y están haciendo los consultores no se previó -porque no podría preverse- que eventualmente gran parte si no todo el movimiento de cargas de importación que actualmente es absorbido por el Puerto de Montevideo, podrían llegar a realizarse por puertos o muelles ajenos totalmente al que tenemos el honor de dirigir.

Yo invitaría a los señores Senadores a que se interesen por ese informe porque les daría la pauta de lo que podría y tendría que ser el Puerto de Montevideo si se lo dejara trabajar con normalidad.

Y ahora sí termino, señor Presidente, no pudiendo sustraerme a la tentación de aludir a una cita - que si bien ya consta en las actas de la Comisión de Industrias y Comercio de la Cámara de Diputados es buena cosa traerla también a este ámbito.

Un jurisconsulto y especialista argentino en Economía y Finanzas y ex-Ministro de Obras Públicas, en la década del 40, el doctor Salvador Oria, expresó en cierta oportunidad

ante la Cámara de Diputados de la Nación hermana:

"Los puertos no sólo son las llaves de la economía de un país, sino los brazos activos de la población productiva y laboriosa, que dan salida a la riqueza y la proyectan en un movimiento como de trueque hacia todos los rumbos de los mares y los ríos".

Y agregaba más adelante:

Si nosotros podemos seguir bajo la acción, bajo la influencia depresiva de ciertos capitales ávidos y poderosos; si podemos admitir que al lado del capital respetable que ningún gobierno juicioso puede criticar o rechazar, al lado del capital de estímulo, al lado del capital que contribuye a la extracción de riqueza de un país.

Si admitimos (decía aquel ministro) que actúe y domine este tipo de capital hábil, sagaz, minucioso, penetrante y que venga a establecer una especie de imperio nocivo para la suerte de la Nación.

Si toleramos eso, creo que entraríamos en una categoría deprimente.

Un Estado que ha completado su evolución, su ciclo económico, un Estado completo, en que la producción, la industria, el comercio ha llegado a ese grado de equilibrio que dan estabilidad y fuerza, jamás entrega sus puertos".

Muchas gracias, señor Presidente.

(Firmas ilegibles)

mr.8

SEÑOR FERREIRA.- Señor Presidente: antes de realizar comentarios sobre la exposición realizada por el señor Director Palombo y a los efectos de situarme en el contexto adecuado, deseo preguntar si en esa cita el señor Salvador Oller, establece algo sobre la propiedad de los puertos por parte del Estado.

SEÑOR PALOMBO.- Lamentablemente no se lo puedo contestar porque no tengo la cita completa, pero con mucho gusto se lo haré llegar.

SEÑOR FERREIRA.- Me siento en la obligación de hacer algunas precisiones sobre la exposición del señor Director Palombo. Algunas de ellas podrían parecer innecesarias pero debido a la presentación de dicha exposición me veo en la obligación de aclarar su verdadero alcance.

Con respecto a la apreciación sobre el respaldo político que tendría, deseo señalar que si bien es cierto que la Constitución de la República autoriza y habilita a los Directores de los Entes Autónomos a informar a las autoridades de los Partidos sobre su gestión y distintos temas que afectan al Ente cuya dirección se les ha confiado, tengo la suerte de tomar conocimiento por primera vez de la posición del señor Director Palombo, porque la misma nunca fue formulada en el seno de la autoridad partidaria. De lo contrario, hubiera podido opinar en el ámbito de conducción partidaria...

SEÑOR PALOMBO.- Con mucho gusto hubiera concurrido a expresar esta misma opinión si el Directorio del Partido lo hubiera solicitado.

SEÑOR FERREIRA.- Los Directores de Entes Autónomos de acuerdo a la Constitución y a la Carta Orgánica de nuestro Partido no necesitan ni requieren invitación para hacerse presentes en una sesión del Directorio. Es más, muchos de ellos concurren habitualmente a todas ellas. No digo que debió haberlo hecho el señor Director.

Dadas las circunstancias, tomo conocimiento por primera vez de su posición. Al comenzar su exposición el señor Director Palombo habló de los Directores y de la minoría nacionalista.

Dejo expresa constancia que la posición que ha trasmitido el señor Director es a título estrictamente personal, aunque es muy respetable y valiosa. Más aún, algunos sectores políti-

D/297
mg.1

25x

cos son absolutamente contrarios a este punto de vista y han tomado posición al respecto.

SEÑOR PALOMBO.- El señor Senador afirma que estoy expresando una posición absolutamente personal y no es así; cuento con el respaldo del sector político que me nominó para el Directorio de la Administración Nacional de Puertos.

SEÑOR FERREIRA.- He expresado que el Directorio del Partido no ha tomado posición y no ha tenido oportunidad de escuchar la opinión del señor Palombo. Además, el movimiento político en el que milito --que no es el que lo nominó-- no comparte sus puntos de vista. La aclaración me parece interesante pero no sé qué relación tiene con lo que estaba manifestando.

Quiero señalar que no tengo el privilegio de conocer al doctor Varela.

SEÑOR SENATORE.- Es una excelente persona y un destacado abogado muy conocedor de la materia.

SEÑOR FERREIRA.- No dudo de que el doctor Varela pueda ser una excelente persona; simplemente me limité a decir que no lo conozco.

Me llama la atención que habiendo requerido la opinión del directorio de la Administración Nacional de Puertos, hayamos tenido que escuchar durante casi una hora la opinión del doctor Varela, que es muy respetable, pero que no es la que habíamos requerido.

El tema de la Administración del aparato del Estado y de las empresas públicas, es debatido a nivel nacional, y puede haber diferencias de fondo o de matices. Durante muchos años se ha asegurado --y a través del ejercicio de la función pública se descubre que algo de cierto había-- que los entes autónomos, las empresas estatales son, a veces, víctimas de una suerte de gobierno de los servicios.

En una empresa privada los directores dan instrucciones a los gerentes sobre la política a aplicar. Si las cosas fueran a la inversa, los gerentes dirían a los directores cómo proceder. Quizás allí radique alguno de los problemas de fondo que genera esa diferencia de eficiencia entre una empresa privada y una estatal.

De las opiniones del doctor Varela, que fueron leídas con detenimiento por el señor Director Palombo, he tomado nota de algunas de sus alusiones.

El señor Director Palombo se refiere a las disposiciones del Poder Ejecutivo del 29 de noviembre de 1955 respecto de las concesiones a la empresa "Navigen", las que califica de ilegales. Lamentablemente hemos demorado más de 30 años en descubrir que eran ilegales. Además, en la defensa de esas disposiciones del Poder Ejecutivo, hicieron doctrina algunos importantes hombres de Estado, como por ejemplo, el doctor Luis Alberto de Herrera, quien dio su voto afirmativo a esta medida en una brillante exposición realizada en el seno del Consejo Nacional de Gobierno, cuya lectura recomendaría.

Evidentemente, el doctor Luis Alberto de Herrera, que era un celoso defensor de la soberanía nacional y de la legalidad, no advirtió que se estaba incurriendo en una violación de la soberanía y de la ley porque no tuvo la suerte de haber sido asesorado por el doctor Varela.

En el prolongado informe del doctor Varela, se dice que en el artículo 6º del proyecto, se establece una Comisión Honoraria --que no sé si entra en la categoría de ilegal, pero sí en la de improcedente-- que no está integrada por un representante de la Administración Nacional de Puertos a pesar de que las resoluciones que emanen de esa Comisión, la van a afectar. Creo que las modificaciones que se sugieren, nos llevarían a establecer, no ya una Comisión Honoraria Administradora de la locación de las zonas francas, sino una especie de Consejo de la Nación, porque no sé qué ente público, qué Ministerio, o qué entidad nacional no se va a ver afectada por las decisiones de esta Comisión.

Es decir que en lugar de una comisión de 5 miembros deberíamos designar un Consejo de la Nación de 50 ó 60 integrantes. Con todo respeto, debo decir que es un poco presumido, por parte del doctor Varela, pretender que toda medida que afecte a la Administración Nacional de Puertos debe ser resuelta en conjunción con ella. Mañana podemos legislar sobre la Administración Nacional de Puertos y aunque por un problema de sentido democrático y de idoneidad técnica no dejaríamos de consultar la opinión de ese ente, no integraríamos a un representante de ese organismo en la Comisión parlamentaria que debe informar al Senado o a la Cámara de Representantes.

En lo que se refiere a la preocupación del doctor Varela y del señor Palombo sobre el tema del espejo de aguas y del trasbordo buque a buque, me voy a permitir hacer una consulta acerca de la opinión que les merece el trasbordo de mercaderías buque a buque que ha significado la instalación en la zona Alfa de nuestro país de un puerto flotante argentino, a distancia prácticamente nadable del Puerto de Montevideo, en violación de nuestra soberanía y de las normas internacionales vigentes.

Otra de las observaciones del señor Palombo, se refiere a que la ley ataca al Estatuto del Puerto porque deroga algunos de sus aspectos. Creo que en el ordenamiento de un Estado de Derecho, la ley no ataca cuando deroga. Considerar una derogación legislativa como un ataque es algo muy grave. Creo que el término "ataque" que figura en la exposición del doctor Varela, no se ajusta a las realidades del funcionamiento de un Estado de Derecho; las leyes derogan disposiciones y no las atacan. Una ley deroga a otra; no la ataca. El estatuto de un ente del Estado se deroga o se modifica, pero eso no es un ataque a la ley anterior, ni mucho menos al ente estatal. Sin duda, quienes hemos estado trabajando en este proyecto y nos sentimos identificados con él, no hemos tenido la intención de atacar a la Administración Nacional de Puertos; simplemente quisimos modificar algunos aspectos que regulan su funcionamiento.

Tengo otra preocupación con respecto a una cita del informe del doctor Varela. Ella dice lo siguiente.

El señor Palombo dice algo así como que frente a la inquietud de los gremios se ha permitido asegurar que no se va a privatizar.

En lo que me es personal desde mi Banca del Senado nunca hice una definición de tipo político basándome en la inquietud de algún gremio. Quiero pensar que la Administración Nacional de Puertos, en la cantidad de temas importantes que está manejando, no lo hace de acuerdo a la inquietud de los gremios sino por la responsabilidad que el Estado ha puesto sobre los hombros de cada uno de sus Directores.

Me parece que sería sumamente peligroso que el tema de la privatización o no de determinados servicios, esté subordinado a la inquietud de ciertos gremios.

D/297
mg.4

Confieso que muchas de las posiciones políticas que sostengo están sumamente reñidas con la inquietud de algunos gremios.

Quiero traer a colación un ejemplo que quizás a algunos le pueda parecer un tanto ajeno al fondo del problema que estamos discutiendo pero que, por el contrario, considero que está en el meollo del asunto.

En nuestro país determinados gremios --y cuando digo los gremios me refiero a los portavoces oficiales-- han puesto el grito en el cielo porque ciertos hoteles van a pasar a ser administrados por particulares y han dicho que esto es violatorio de la soberanía nacional.

Casualmente, hace poco tiempo me entrevisté con un sindicato de empleados municipales, en un departamento del interior que me planteó que el Intendente, que es un hombre de nuestro sector, era un enemigo de la soberanía nacional porque había resuelto solicitar a la Junta que un hotel dejara de pertenecer al Estado. ¡Esto significa un atentado a la soberanía, señor Presidente!

Recuerdo haberle dicho a uno de los dirigentes que, más allá de las diferencias ideológicas y filosóficas que yo pudiera tener con el Gobierno de Cuba, que no eran las mismas que él pudiera tener, no creía que ese Gobierno no fuera celoso defensor de su soberanía.

El Gobierno de esta isla, que está a pocas millas de Estados Unidos, y que practica una política exterior sumamente agresiva, no creo que pueda ser acusado, por el hecho de haber entregado su principal hotel, que se llamaba "Habana Libre", a la cadena Hilton y que ahora haya cambiado su nombre por el de "Habana Hilton", de no defender la soberanía de su país.

Más allá de que compartamos o no las palabras del señor Palombo, no me parece procedente que se sostenga que el Parlamento, para poder legislar, deba esperar que una empresa del Estado reciba de una privada un estudio de factibilidad, viabilidad y reorganización.

De esa forma el Poder Legislativo no se podría pronunciar sobre ningún tema. Puede ocurrir que mañana el Parlamento desee modificar, por ley, al Banco de Seguros y que los Direc-

tores de ese Banco digan que hay que esperar los resultados del informe de la Compañía Extranjera que han contratado para elaborarlo, para poder legislar. Seguir esas actitudes sería paralizar la acción legislativa. LLegado a este punto, para ilustrarme mejor, quisiera que el señor Palombo me dijera si él entiende que hay algún aspecto o artículo de este proyecto de ley --cosa que me alegro no haber escuchado de su parte y es por eso que deseo preguntárselo-- que sea lesivo para la soberanía nacional. Formulo esta inquietud porque se han hecho declaraciones en la prensa cuyo alcance no llego a comprender.

SEÑOR PALOMBO.- Señor Senador...

SEÑOR FERREIRA.- Le rogaría que no se dirigiera a mí sino a la Mesa.

SEÑOR PALOMBO.- Pido disculpas porque no tengo práctica en esta materia.

Señor Presidente: en el estudio que he efectuado sobre las zonas francas y que me ha llevado su buen tiempo, me limité exclusivamente a ocuparme de aquellos artículos que, en mi concepto, se refieren a la cosa portuaria. No analicé ningún punto bajo la óptica de la soberanía nacional. Lo que pienso sobre el proyecto en el sentido de que ataque o no a la soberanía nacional, eso es algo absolutamente personal.

SEÑOR FERREIRA.- Quizás, por cansancio, no me expresé bien. Creí haber dicho y haber hecho hincapié que de las palabras del señor Director Palombo no surge ninguna referencia a la soberanía nacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador García Costa me señala que no hay número para continuar sesionando, por lo tanto, vamos a hacer un cuarto intermedio de cinco minutos para averiguar si los señores Senadores que se retiraron de Sala, aún se encuentran en la casa.

(Así se hace)

D/297
mg.6

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa la sesión.

(Es la hora 18 y 12 minutos)

SEÑOR FERREIRA.- Aunque puedo equivocarme, partía de la base de que esto no estaba en la exposición formulada, pero es legítimo que a un Senador le interesa la opinión de los Directores del puerto sobre si esto es lesivo o no para la soberanía nacional. El puerto es muy importante para nuestra soberanía, pero si el señor Director Palombo considera que no corresponde que un Legislador haga esa pregunta, digo que es una opinión personal.

Creo que este es un elemento muy importante, y realmente no es una opinión personal, puesto que tiene que ver con la administración y la responsabilidad del Estado. Para conducir los destinos del puerto es necesario saber si una ley viola o no la soberanía nacional.

Voy a terminar diciendo lo siguiente. A veces, al discutir un proyecto de ley hablamos sobre las consecuencias que tendría su aplicación. En la exposición que hemos escuchado se habla de que a cierta empresa se le asignaron determinadas competencias y luego ésta se tomó otras. Pero me parece que en la discusión de un proyecto de ley no puede hablarse de su violación, sino de su cumplimiento. Nosotros legislamos para que la ley se cumpla. De la misma forma, puede existir una serie de reglamentaciones legales que uno puede descubrir que no se cumplen en el puerto, y por eso nadie va a sostener que debe cerrarse el puerto. Habrá que tratar de ajustar los mecanismos administrativos, de contralor y fiscalización, para que la ley se cumpla. Sería lo mismo decubrir un contrabando en el Aeropuerto de Carrasco y por ello cerrarlo. Con esto quedaríamos incomunicados por vía aérea.

Si se dice que en el decreto-ley de 1955 se aprobó determinado sistema normativo y la empresa no lo cumplió, hay que ver qué mecanismo puede utilizar el Poder Ejecutivo para que esa disposición se cumpla. Pero no se puede atacar determinado sistema legal diciendo que no se va a cumplir, sino que se va a hacer otra cosa.

SEÑOR ORTIZ.- En la mañana de hoy, algunas delegaciones que concurrieron a la Comisión, analizaron el artículo 23 que establece que la Administración Nacional de Puertos percibirá el importe de los servicios efectivamente prestados por todos

sr.1
D/297

25 x

los bienes que tengan destino, o provengan de la zona franca, no pudiendo las tarifas exceder del costo directo del servicio.

Se preguntó qué era el costo directo y se planteó la duda de si se podría aplicar ese artículo, en razón de que hace cuatro años, quienes estuvieron aquí dijeron que estaban gestionando el cumplimiento de una disposición legal que establecía para ellos el costo directo, sin que la Administración Nacional de Puertos haya podido determinar cuál era éste.

SEÑOR BAROFFIO.- Dentro de mis limitaciones, voy a procurar contestar, a pesar de que hace solamente cinco semanas que integro el Directorio del puerto.

Efectivamente, es cierto que hay dificultades para determinar el costo. El actual Directorio --sin mi presencia, de modo que no me duelen prendas-- habiendo advertido que esa era la situación existente y que determinaba que no se pudiera saber exactamente cuál era la tarifa que había que aplicar, contrató una consultoría que no es la que mencionó el señor Director Palombo. Se trata de la de ICSA --Ingenieros Consultores Sociedad Anónima-- una empresa española con gran experiencia portuaria. Han realizado más de veinte trabajos en distintos puertos, precisamente indicando cómo debe ser una operativa portuaria para resultar económicamente redituable. Esta consultoría hizo un cálculo de costos que entró en vigencia el 1º de enero de este año, con algunas dificultades porque se trata de informativizar toda la operativa portuaria que es compleja. En ella intervienen muchas oficinas que deben llenar papeles y hacer programas en las computadoras.

Se podría decir que el tema de la determinación del costo ya está superado. A breve plazo se dará mayor precisión acerca de los costos. De todas maneras, el concepto de costo directo --y aquí entraríamos ya en harina de otro costal-- pertenece a la ciencia de la contabilidad y es un poco complejo. Hay discusiones respecto a lo que cabe dentro del costo directo y que es lo que empieza a ser costo indirecto. De todas maneras, generalmente se entiende que el costo directo son aquellos elementos, insumos u horas de trabajo,

que se necesitan para cubrir determinado servicio, exceptuando los gastos generales, la amortización de los equipos y las reservas que hubiera que hacer, es decir todo lo que es accesorio al costo real de la cosa.

En cualquier empresa comercial hay que calcular los costos directos y los indirectos, porque de la suma de ambos nacen el precio y la utilidad, factores decisivos ya que el comercio importa lucro.

No sé si he sido suficientemente claro.

SEÑOR ORTIZ.- Las tarifas normales que se cobran a los usuarios, ¿qué porcentaje de diferencia tienen con aquellas en las que se tiene en cuenta el costo directo?

SEÑOR BAROFFIO.- Para que sea comercialmente redituable, deben cubrirse todos los aspectos que yo señalaba, es decir, los costos indirectos, porque si no, no habrá utilidad.

SEÑOR ORTIZ.- Entonces, si la tarifa normal, en la que se tienen en cuenta todos los costos, es de 100, aquella en la que solamente se tenga en cuenta el costo directo, ¿a cuánto ascendería?

SEÑOR BAROFFIO.- No puedo contestarle con precisión. En realidad hay una gran variedad de tarifas, algunas de las cuales son promocionales, que no cubren nada más que el costo directo. Por ejemplo, todo lo que se ha hecho referente a los convenios para facilitar la carga de algodón paraguayo, sujeto a un régimen tarifario excepcional, que no tiene en cuenta, ni siquiera, el costo directo.

Esto último no me atrevo a afirmarlo rotundamente, y pediría el asesoramiento de alguno de mis compañeros, que esté más al tanto de este tema.

SEÑOR BELLO.- Normalmente, se considera que el costo directo es el que resulta de la suma de la mano de obra y el combustible o la energía que se utilice.

Realmente, no estamos en condiciones de precisar cuál es el porcentaje exacto del costo final pero, sin duda, es

bastante más bajo.

Por ejemplo, los gastos de mantenimiento o financiación quedaríah fuera de ese costo. O sea que lo que no estaría comprendido en el costo directo, serían los gastos financieros y los de mantenimiento.

SEÑOR BAROFFIO.- Si los integrantes de la Comisión, quieren saberlo con exactitud, les podremos suministrar los datos en menos de 24 horas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedan pendientes estos datos, que se nos harán llegar a la brevedad.

Por último, corresponde agradecer a los señores invitados, su presencia.

Se levanta la sesión.

(Así se hace, siendo la hora 18 y 25 minutos)

sr.4
D/297

25×